

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Innovaciones de políticas públicas y democracia.
Elementos para un análisis interpretativo de innovaciones
locales premiadas**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Erick Gonzalo Palomares Rodríguez

Directores

**Eliseo Rafael López Sánchez
Esther del Campo García**

Madrid, 2017



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y
GASSET

Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública.

**Innovaciones de políticas públicas y democracia.
Elementos para un análisis interpretativo de innovaciones locales premiadas.**

Doctorando:

Erick Gonzalo Palomares Rodríguez

Directores de la Tesis:

Dr. Eliseo Rafael López Sánchez
Universidad Complutense de Madrid

y

Dra. Esther del Campo García
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Madrid, 2016

AGRADECIMIENTOS

A Irene, Alicia y Nicolás, mi familia, soy tan feliz con ustedes, ¡gracias! ¡las quiero!

A mis padres y mi hermano, que siempre me han acompañado.

A la familia del Barrio Alvarelllos, por hacerme sentir en familia desde el primer día.

A Esther y Eliseo, que con paciencia y sabiduría me han guiado en este camino.

Al profesor Aguilar Villanueva, por escucharme y dejarme escucharle.

Al profesor Ruíz Sahugún, por su confianza y apoyo desde el ITESO.

A los “Rupturistas”, por su militancia intelectual y su cariño, ¡gracias, camaradas!

A Pablo, que me llevó a la Vía Láctea.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por su apoyo a través de la beca para estudios de doctorado en el extranjero.

A Anne Marie y Nieves, de la Universidad de Copenhague, ¡Mange tak!

Al Municipal Service Project, por esa fascinante oportunidad.

Al 15-M y el #YoSoy132, hitos en mi biografía.

ÍNDICE

ENGLISH SUMMARY	11
RESUMEN.....	15
PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN	19
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	21
1.1 OBJETO DE ESTUDIO	25
1.1.1 Preguntas de investigación e hipótesis.....	28
1.1.2 Objetivos.....	29
1.1.3 Pertinencia de la investigación.....	30
2. METODOLOGÍA	37
3. MARCO TEÓRICO	49
3.1. EL ACCESO A LA AGENDA: EL MOMENTO POLÍTICO EN EL QUE SE DEFINE QUIÉN OBTIENE QUÉ, CÓMO Y CUÁNDO.	49
3.2 EL ENFOQUE DE FLUJOS MÚLTIPLES (<i>MULTIPLE STREAM</i>)	67
3.2.1 Supuestos y lógica del enfoque.	72
3.2.2. <i>Policy Stream: el flujo de las políticas públicas</i>	81
3.2.3 <i>Politics stream: el flujo de la política</i>	89
3.2.4. <i>Problem Stream: el flujo de los problemas</i>	94
3.2.5. <i>El acoplamiento de las corrientes</i>	99
3.3 EL EMPRENDEDOR DE POLÍTICAS COMO PRODUCTOR DE ARGUMENTOS.....	106
SEGUNDA PARTE: LAS ALTERNATIVAS COMO “INNOVACIONES”	115
4. TRADICIONES INTELECTUALES DEL CONCEPTO “INNOVACIÓN”.....	117
4.1 LA TEORÍA ECONÓMICA.....	121
4.2 EL DESARROLLO TECNOLÓGICO	124
4.3 LOS ESTUDIOS SOBRE <i>MANAGEMENT</i> EMPRESARIAL.	129
5. INNOVACIÓN O INNOVACIÓN SOCIAL: EL GIRO SOCIAL DE LA INNOVACIÓN.....	135
5.1 FILANTROCAPITALISMO Y CAPITALISMO CULTURAL.	147
6. LOS PREMIOS A LA INNOVACIÓN.....	153
6.1 EL PARADIGMA GLOBAL DEL <i>POLICY TRANSFER</i> : LA GUÍA DE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS PREMIOS A LA INNOVACIÓN.	160
6.1.1 <i>Antecedentes: Los estudios sobre policy transfer</i>	172
6.2 ¿QUÉ LE FALTA AL ENFOQUE DE <i>POLICY TRANSFER</i> ? ANTES DEL <i>PROCESO</i> DE TRANSFERENCIA, SE DEBE <i>DECIDIR</i> SOBRE LO QUE SE VA A TRANSFERIR.	184
TERCERA PARTE: INTERPRETACIÓN DE LAS INNOVACIONES PREMIADAS A TRAVÉS DEL ENFOQUE DE FLUJOS MÚLTIPLES.....	189
7. LOS PREMIOS A LAS INNOVACIONES: SOLUCIONES BUSCANDO PROBLEMAS.....	191
7.1 LAS PÁGINAS DE INTERNET: LA FRONTERA ENTRE EL “ <i>POLICY STREAM</i> ” Y EL “ <i>PROBLEM STREAM</i> ”.	200
7.2 INTERPRETANDO LA <i>PRIMEVAL SOUP</i> EN EL PREMIO MEXICANO.	209
8. LAS DEFINICIONES DEL PROBLEMA	233

8.1 OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE LA INNOVACIÓN PÚBLICA LOCAL	234
8.2 “EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE”, PREMIO DE LA CEPAL	238
8.3 “DUBAI INTERNATIONAL AWARD FOR BEST PRACTICES TO IMPROVE THE LIVING ENVIRONMENT”, PREMIO DE ONU-HABITAT	242
8.4 PREMIO GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL. MÉXICO.....	244
8.4.1 <i>El uso de indicadores, focusing events, o retroalimentación, para la definición de los problemas en el premio mexicano “Gobierno y Gestión Local”.</i>	255
9. LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA LOCAL.....	259
9.1 VENTANAS DE LA POLÍTICA. ALTERNANCIA Y RENTABILIDAD ELECTORAL.	261
9.2 LA RELACIÓN ENTRE INNOVACIONES Y LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA LOCAL	286
9.2.1 <i>Mínimos suficientes</i>	292
CONCLUSIONES.....	301
<i>Los pasos seguidos en la investigación (recapitulación)</i>	303
<i>Validación de las hipótesis.</i>	308
<i>Contribuciones, alcances y posibles desarrollos de esta investigación.</i>	315
<i>El tiempo y el espacio político de los gobiernos locales.</i>	322
BIBLIOGRAFIA.....	325
<i>Recursos Web:</i>	346
ANEXO. DATOS ELECTORALES DE LAS INNOVACIONES RECONOCIDAS POR EL PREMIO GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL EN MÉXICO.	349
2001.....	351
2002.....	352
2003.....	353
2004.....	354
2005.....	355
2006.....	356
2007.....	358
2008.....	359
2009.....	360
2010.....	361
2011.....	362
2012.....	363

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Zapata y Villa en el Palacio Nacional (Ciudad de México)	21
Ilustración 2. Componentes del enfoque de flujos múltiples (multiple streams).....	71
Ilustración 3. Triángulo estratégico de Mark Moore en UNDESA, UN-Habitat; 2007:23	171
Ilustración 4. Grados de coercitividad en la transferencia de políticas.....	179
Ilustración 5. Número de iniciativas premiadas en los diferentes programas.....	203
Ilustración 6. Número total de iniciativas en las bases de datos vs. iniciativas de gobiernos locales.....	204
Ilustración 7. Número de programas premiados por anualmente	207
Ilustración 8. Número de innovaciones presentadas por los municipios ganadores del premio Gobierno y Gestión Pública.....	218
Ilustración 9. Número de programas premiados en el Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local por país y tema	236
Ilustración 10. Porcentaje de programas premiados anualmente en el Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local por tema.....	237
Ilustración 11. Porcentaje de programas premiados en el Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local en México por tema.....	237
Ilustración 12. Porcentaje de programas premiados por la CEPAL, según país y Objetivo del Milenio.	239
Ilustración 13. Captura de pantalla del Banco de experiencias de la CEPAL	240
Ilustración 14. Porcentaje de innovaciones premiadas por la CEPAL por país y Objetivo del Milenio	241
Ilustración 15. Número de innovaciones reconocidas por el premio Gobierno y.....	253
Ilustración 16. Permanencia o cambio de gobierno en los municipios reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública.....	262
Ilustración 17. Municipios reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública.	264
Ilustración 18. Ubicación de los municipios reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública en las que los partidos en el gobierno promotores de la innovación han sido reelectos vs. no reelectos	265
Ilustración 19. Mínimo suficiente de votos con que ganaron la elección los municipios mexicanos reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública	290
Ilustración 20. Relación porcentual entre la población total, población del padrón electoral, Votación Total Emitida el día de la elección y el “mínimo	

suficiente”(selectorado) con el que ganó el presidente (elecciones presidenciales en México en 2000, 2006 y 2012)	297
---	-----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Número de innovaciones en los programas del OLIPL	37
Tabla 2. Número de experiencias premiadas por país	39
Tabla 3. Resumen de los modelos decisionales	73
Tabla 4. Dimensiones en la estructura de las redes	85
Tabla 5. Impactos positivos y negativos de los premios en la Administración Pública	156
Tabla 6. Actores sugeridos y posibles papeles clave	164
Tabla 7. Valores de la transferencia de innovaciones para la institución receptora ..	166
Tabla 8. Valores de la transferencia de innovaciones para la organización pública de origen	167
Tabla 9. Valores de la transferencia de innovaciones para el facilitador.....	168
Tabla 10. Fases del proceso de transferencia de innovaciones	169
Tabla 11. Marco de la gestión del conocimiento de las mejores prácticas	183
Tabla 12. Criterios utilizados en los distintos premios	193
Tabla 13. Criterios aplicados por otros premios	197
Tabla 14. Definiciones de innovación	198
Tabla 15. Número de experiencias totales y de gobiernos locales por premio.....	202
Tabla 16. innovaciones sociales premiadas en las que participa el gobierno local ...	205
Tabla 17. Número total de experiencias por país.....	206
Tabla 18. Resultado de la búsqueda de iniciativas premiadas por ONU-Habitat impulsadas por autoridades locales.....	207
Tabla 19. Iniciativas impulsadas por autoridades locales premiadas por ONU-Habitat resultantes de la revision del total de premios	208
Tabla 20. Referencias de las publicaciones de los premios Gobierno y Gestión Pública (CIDE).....	210
Tabla 21. Número de iniciativas de los premios Gobierno y Gestión Pública según su fuente de financiación	213
Tabla 22. Responsable de la inscripción de las iniciativas premiadas en las ediciones del premio Gobierno y Gestión Pública.....	215
Tabla 23. Años de origen de las innovaciones en las ediciones del premio Gobierno y Gestión Pública	215

Tabla 24. Análisis de las innovaciones premiadas por el Gobierno y Gestión Pública con duraciones superiores a una administración.....	216
Tabla 25. Características poblacionales y electorales de los municipios ganadores del premio Gobierno y Gestión Pública.....	219
Tabla 26. Medios de comunicación a través de los cuales los municipios premiados por el premio Gobierno y Gestión Pública tuvieron conocimiento del premio.....	220
Tabla 27. Miembros del comité técnico de evaluación de la edición 2012 del premio Gobierno y Gestión Pública, y su autoría en la evaluación de experiencias premiadas	226
Tabla 28. Autores de las narraciones de las experiencias premiadas por el premio Gobierno y Gestión Pública	227
Tabla 29. Relación entre los miembros del Comité técnico de evaluación del premio Gobierno y Gestión Pública y dos publicaciones del autor Enrique Cabrero	230
Tabla 30. Dimensiones de la integración, según Zahariadis.....	231
Tabla 31. Áreas y temas recogidos por los premios del Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local.....	235
Tabla 32. Número de innovaciones en la base de datos del premio de la CEPAL, clasificadas por Objetivos del Milenio	238
Tabla 33. Número de innovaciones premiadas por la CEPAL (total y de Gobiernos locales) según tema	240
Tabla 34. Comparación de los temas de los premios ONU-Habitat y Foro Iberoamericano	242
Tabla 35. Clasificación de la experiencia innovadora según la página-web o los formularios de aplicación al premio Gobierno y Gestión Local.....	245
Tabla 36. Competencias municipales estipuladas en la normativa de los países	248
Tabla 37. Temáticas que abordan las innovaciones premiadas en el premio Gobierno y Gestión Pública	251
Tabla 38. Agenda constitucional de los municipios mexicanos vs. agenda ampliada	251
Tabla 39. Innovaciones según las competencias municipales mexicanas reconocidas por el premio Gobierno y Gestión Pública	254
Tabla 40. Herramientas utilizadas por los municipios premiados por el premio Gobierno y Gestión Pública para definir los problemas	256
Tabla 41. Número de gobiernos de cambio vs. permanencia relacionados con las innovaciones reconocidas por el premio Gobierno y Gestión Pública	262

Tabla 42. Número de iniciativas premiadas por el premio Gobierno y Gestión Pública en las que los partidos en el gobierno promotores de la innovación han sido reelectos vs. no reelectos.....	264
Tabla 43. Tamaño de los municipios reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública y análisis de la reelección de los partidos en el gobierno promotores de las innovaciones	266
Tabla 44. Temáticas premiadas por el premio Gobierno y Gestión Pública y análisis de la reelección de los partidos en el gobierno promotores de las innovaciones	266
Tabla 45. Alianzas entre partidos en los municipios reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública y mínimo suficiente de votos para ganar.....	274
Tabla 46. Municipios reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública y análisis de la ventana de oportunidad abierta previa a la innovación	277
Tabla 47. Municipios reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública y análisis del mínimo suficiente de votos, así como de la reelección, según tema constitucional	279
Tabla 48. Categorías de tipo electoral y conjunto de innovaciones reconocidas por el premio Gobierno y Gestión Pública.....	281
Tabla 49. Resultados electorales municipales en los casos de las “innovaciones de alternancia en disputa” reconocidas por el premio Gobierno y Gestión Pública	282
Tabla 50. Resultados electorales municipales en los casos de las “innovaciones de partido que no permiten la permanencia” reconocidas por el premio Gobierno y Gestión Pública	282
Tabla 51. Resultados electorales municipales en los casos de las “innovaciones de alternancia e institucionalización” reconocidas por el premio Gobierno y Gestión Pública.....	283
Tabla 52. Resultados electorales municipales en los casos de las “innovaciones de partido hegemónico” reconocidas por el premio Gobierno y Gestión Pública..	284
Tabla 53. Análisis electoral de los municipios reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública	288
Tabla 54. Desglose de la votación presidencial en México en los años 2000, 2006 y 2012.....	296

English summary

Innovations of public policies and democracy. Elements of an interpretative analysis of rewarded local innovations.

This research has its origins in the author's professional experience in various positions within the municipal government of Guadalajara in Mexico. The *need* to find solutions to complex problems whose definitions, always in dispute, were the starting condition of a search for alternatives. Learn from other experiences appeared as a method that offered the possibility of satisfying heterogeneous demands, with the resources constraints (economic, human, material, cognitive) that characterize local governments.

The thesis raises a number of questions about the selection process of alternatives, in order to bring the experience up to the theoretical field. First, it recognizes a distinction between "the search process" and "the object of search", with the intention of placing the first within the theoretical framework of the thesis, relying particularly in discussions within the discipline of public policies.

In regard to the "object of research", the "alternatives", a set of alternatives is proposed, all of them related to a certain dominant theoretical body of knowledge related to governments studies: "innovations".

The research sets a series of questions in order to recognize the type of alternatives that represents the set of winning experiences called "local innovations", to have a better understanding of what they mean, and why precisely they are called innovations (and why not only good practice, or reform, or simply "other" public policies made elsewhere, without the need for adjectives).

The research also seeks to situate this set of innovations, and all the cognitive apparatus that supports it, as part of an international paradigm of "alternatives" which not only establishes what is right in theoretical terms, but also sanctions and evaluates practices through their awards, promoting them through the institutional framework that makes up the network (universities, foundations, international organizations, etc).

Departing from an analysis of a sample of more than 500 winning innovations, the research will attempt to answer several specific objectives, which are related to the definition of the problems, which is related to the type of problems that a government

can solve learning from them, having a closer look to the techniques and tools most used to define the problems.

In addition, it seeks to incorporate in the analysis certain electoral issues that affect the political rhythm of local democracies, trying to find answers to questions about the alternation in government, either to see if innovations can be understood as a consequence of the change of parties, or to see if it's possible to recognize certain trends in the re-election of innovative governments.

To try to answer the questions, this research uses the model originally proposed by John Kigndon (1995), and reworked by Nikolaos Zaharidis (1999, 2003, 2007), known in the literature of public policies with the name of "Multiple Stream "(MS) (the translation in Spanish could be either "corrientes múltiples" or "flujos múltiples"). The use of the MS concerns their analytical value, by distinguishing different streams independently, but in the end "coupled" by the different issues of interest to this research: the analysis of public policies offered in the databases of the awards, how problems are defined, the electoral politics of municipalities and the role of policy analysts and entrepreneurs who use the windows of opportunity. Without forgetting that the MS is a model that tries to explain the change in policy, which fits with the very idea of "innovation" with which this thesis works.

This research will suggest that, in the absence of a clear consensus on the definition of "innovation", the awards criteria serve as components of it. The definition of "innovation" that results from such policies rewarded, having fulfilled the criteria used for the evaluation, is more like a process of "normalization" to certain specific standards or categories of "what must to be done", according to a paradigm of how government should be, promoted by international institutions that all together could be seen as an international paradigm of a normative idea of government.

It will be noted that there is a direct implication of the academics in institutions that are part of the network of the awards, they first elaborate the definition of innovation in their theoretical work and then try to find it in the evaluation of the public policies awarded. Considering that members of the same academic community participate in the evaluation process of the awards, the winners become an empirical validation of the

concept, making of it a sort of circle, if not bias, in which the theoretical descriptions find their examples, to validate their general hypothesis and frameworks.

It will be argued that the categories of the awards function as a first filter for the type of alternatives that may be found when a research begins. In turn, it makes the cognitive and academic interests of the participating institutions that guide (or restrict) the type of solutions that could be rewarded. In the case of the awards that are taken as study sample, it may be noted that it is their ideological preference solutions based on the market –market mechanisms- that take precedence over the basic tasks of municipalities, clearly outlined in the constitutions, like in art. 115 of the Mexican Constitution. It will also be noted that in the description of the problems, there is a tendency to use normative and value judgments and appeals to a better state of things, with some references to situations such as natural disasters, effects of weather or geographical position, rather than the use of statistics or figures to describe the problems.

It will be shown that local innovations do not depend on whether the political party in the government has changed or not before the innovation. This may be due to the political dynamics of local governments, crossed by clientelism and favoritism within the public administration, which causes each change of administration, even if the same party remains in government, there is always a change in the positions within the various levels of the bureaucracy, which is similar to what would happen in case of an alternation of parties in government. It casts doubts on the idea that innovative effort, especially if it is recognized as such (awarded) by academic and theoretical, should be accompanied with the citizen recognition, translated into votes the day of the elections. The research will show that there is no correlation between government's innovation and the reelection of the party in the government.

Resumen

Innovaciones de políticas públicas y democracia. Elementos para un análisis interpretativo de innovaciones locales premiadas.

La presente investigación tiene sus orígenes en la experiencia profesional del autor, en diversos cargos dentro del gobierno municipal de Guadalajara, en México. La *necesidad* de encontrar soluciones a problemas complejos, cuyas definiciones están en disputa, eran la condición de partida de una búsqueda de alternativas. Aprender de otras experiencias aparecía como un método que ofrecía la posibilidad de satisfacer demandas heterogéneas, con las restricciones de recursos (económicos, humanos, materiales, cognitivos) que caracterizan a los gobiernos locales.

Para llevar la experiencia al campo teórico, la tesis plantea una serie de preguntas sobre el proceso de selección de alternativas. Reconoce en primer término la diferencia entre el “proceso de búsqueda” y el “objeto de la búsqueda”, con la intención de situar el primero dentro del marco teórico de la tesis, apoyándose particularmente en discusiones dentro de la disciplina de políticas públicas.

En lo que respecta al “objeto de la búsqueda”, esto es, “las alternativas”, se consideran como objeto de estudio de esta investigación, y se propone una muestra de ellas, relacionadas con cierto cuerpo teórico relativamente dominante en los estudios sobre gobiernos: la innovación.

Esta investigación formula una serie de preguntas al objeto de conocer el tipo de alternativas que representa el conjunto de experiencias premiadas, denominadas “innovaciones locales”, así como la razón de dicha categorización (por qué denominarlas innovaciones, y no buenas prácticas, o reformas, o simplemente “otras” políticas públicas hechas en otros sitios, sin la necesidad de adjetivos).

También tratamos de situar dicho conjunto de innovaciones, y todo el aparato cognoscitivo que lo respalda, como parte de un paradigma internacional sobre “las alternativas”, que no sólo establece lo que es correcto en términos teóricos, sino que además sanciona y evalúa las prácticas a través de sus premios, para luego promoverlas a través del entramado institucional que conforma la red (universidades, fundaciones, organizaciones internacionales, etc.)

A partir del análisis de una muestra de más de 500 innovaciones premiadas, intentamos responder a diversos objetivos específicos, que están relacionados con la definición de los problemas. Es decir, qué problemas puede resolver otro municipio a través de las innovaciones, así como cuestiones en torno a las herramientas más utilizadas para la definición de los problemas.

Además, nuestro análisis incorpora ciertas cuestiones electorales que condicionan el ritmo político de las democracias locales, tratando de dar respuesta a preguntas sobre la alternancia en el gobierno, ya sea para saber si las innovaciones pueden ser entendidas como consecuencia del cambio de partidos, o para saber si es posible reconocer tendencias en cuanto la reelección de los gobiernos innovadores.

Para responderse las preguntas planteadas, esta investigación recurre al modelo de análisis propuesto originalmente por John Kigndon (1995), y reelaborado por Nikolaos Zaharidis (1999, 2003, 2007), conocido en la literatura de políticas públicas con el nombre de “Multiple Stream” (MS), cuya traducción puede ser “corrientes o flujos múltiples”.

Se utiliza el MS por su valor analítico, ya que las distintas corrientes permiten reflexionar de manera separada, si bien “acoplada”, acerca de las cuestiones de interés para esta investigación, a saber: el análisis de las políticas públicas que ofrecen las bases de datos de los premios, cómo se definen los problemas, la política electoral de los municipios y el papel que juegan los analistas de políticas como emprendedores que aprovechan las ventanas de oportunidad. Cabe decir que el MS es un modelo que trata de explicar el cambio en las políticas, lo cual encaja con la propia idea de “innovación” con la que se trabaja.

Sugerimos que, ante la ausencia de un consenso claro sobre la definición de “innovación”, los criterios de premiación funcionan como sus principales componentes. La definición de “innovación” que resulta del tipo de políticas premiadas, al haber cumplido los criterios utilizados para su evaluación, se parece más a un proceso de “normalización” o “acercamiento” a los standards o categorías de lo que se “debe hacer”, de acuerdo a cierto paradigma de gobierno -que por las instituciones que participan de él podría decirse es uno de los más importantes a nivel internacional-.

Hacemos notar que existe una implicación directa entre los académicos de las instituciones participantes que han formulado la definición de innovación en sus trabajos teóricos, y la evaluación de las políticas públicas que se categorizan como innovadoras. Como en la evaluación participan miembros de la misma comunidad académica, las experiencias premiadas funcionan a su vez como validaciones empíricas del concepto. De esta forma, las descripciones teóricas se retroalimentan con los ejemplos que los académicos han seleccionado para validar sus presupuestos.

Sostenemos que las categorías de los premios funcionan como un primer filtro respecto al tipo de alternativas que pueden encontrarse, lo cual a su vez hace que sean los intereses cognitivos de los académicos y las instituciones participantes las que guíen (o preestablezcan) el tipo de soluciones que son premiadas. En el caso de los premios tomados como muestra de estudio, predominan las cuestiones relativas a soluciones de mercado, frente a las que abordan por ejemplo competencias básicas de los ayuntamientos, como las recogidas en el art. 115 de la Constitución para el caso mexicano. La descripción de los problemas se realiza a partir de juicios de valor y apelaciones a un estado mejor de las cosas, así como desastres naturales, efectos del clima o la posición geográfica, antes que al uso de estadísticas o cifras.

Los resultados muestran que las innovaciones locales no dependen de los cambios de gobierno, lo cual puede ser debido a la dinámica política de los gobiernos locales, atravesada por clientelismos y favoritismos dentro de la administración pública (realidad que produce cambios en las posiciones dentro de los diversos niveles de la burocracia, aunque el relevo del gobierno sea del mismo partido, situación que se asemeja a lo que sucedería en caso de una alternancia entre partidos). Ponemos en duda la idea de que el esfuerzo innovador, sobre todo si es reconocido como tal (premiado) por académicos y teóricos, debería venir acompañado del reconocimiento ciudadano, es decir, de votos. Finalmente, no ha sido posible establecer una correlación positiva entre gobiernos innovadores y reelección.

PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A finales de 1914, en la Ciudad de México, se reúnen por primera vez Emiliano Zapata, comandante del ejército del Sur, y Francisco Villa, al mando de la División del Norte. Ese encuentro dejaría una de las anécdotas más memorables de la Revolución Mexicana: el 16 de diciembre, estando ambos líderes revolucionarios dentro de Palacio Nacional, se encuentran con la silla presidencial usada por Porfirio Díaz. Se dice que Zapata declinó la oferta de sentarse en la silla, mientras que Villa sí aceptó¹, tal y como lo muestra la fotografía²:



Ilustración 1. Zapata y Villa en el Palacio Nacional (Ciudad de México)

La anécdota es útil porque ilustra a la perfección el problema de “sentarse en la silla”, es decir, la distinción entre el proceso revolucionario, encarnado por Zapata, y el acto del gobierno, que tiene otras lógicas, con características de institucionalidad más que de ruptura, de soluciones más que de demandas.

Una vez que *se está sentado en la silla*, la búsqueda de soluciones se vuelve inminente, y aparecen una serie de preguntas relacionadas con las alternativas. Encontrar soluciones se vuelve una necesidad, y el tipo de alternativas disponibles se convierte en un objeto de estudio.

¹ Para una breve y entretenida reseña sobre la escena puede leerse esta nota: “Hoy se cumplen 100 años del encuentro de Villa y Zapata en la Ciudad de México”. Arturo Páramo. Periódico el Excelsior. 04/12/2014. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/12/04/995811>

² Fotografía de Agustín Víctor Casasola. 6 de Diciembre de 1914. Palacio Nacional, Ciudad de México.

Estos son viejos problemas, que la filosofía y la ciencia política han tratado de diversas formas, con distinciones y nociones diversas, como la diferencia entre el proceso constituyente y el destituyente, reforma y revolución, lo público y lo privado, lo hegemónico y lo institucional, lo universal y lo particular, entre otras tantas. Sin embargo, y pese a las enormes diferencias que implica tratar el tema desde una u otra posición, se puede decir que cualquiera que sea el tipo de acceso a la toma de decisiones (ya sea una vez ganadas las elecciones o tras un asalto revolucionario), se plantean una serie de preguntas en cuanto a las *alternativas disponibles* para solucionar los problemas.

Para Erik Olin Wright (2006, 2010), la búsqueda de alternativas puede ser incluso un proyecto intelectual que participe en la concepción de las ciencias sociales como una herramienta emancipadora³. Según el autor, hay tres tareas fundamentales para una ciencia social emancipadora: la primera tarea es elaborar un diagnóstico y crítica del sistema del mundo, la segunda es estudiar las alternativas viables, y la tercera consiste en analizar los obstáculos, posibilidades y dilemas de la transformación.

El contexto institucional actual que atraviesan los gobiernos latinoamericanos, y en el que sucede la búsqueda de alternativas, puede enmarcarse en los términos de las transiciones a la democracia que ha atravesado el continente. Con las “transiciones” del siglo pasado, en los países latinoamericanos se instaló un acuerdo sobre el *acceso* al poder y la alternancia de los partidos, reconocible en las reglas e instituciones que garantizaban la competencia en los procesos electorales y que al mismo tiempo aportarían beneficios a los ciudadanos. La “transición a la democracia”⁴ implicaba una

³ “la ciencia social emancipadora debe afrontar tres tareas básicas: primero, elaborar un diagnóstico y una crítica sistemática del mundo tal como existe; segundo, estudiar las alternativas viables; y tercero, analizar los obstáculos, posibilidades y dilemas de la transformación. En distintos momentos históricos uno u otro de esos aspectos puede ser más acuciante que otros, pero todos ellos son necesarios para una teoría emancipadora general.” (Olin Wright, E.; 2006:82). Sobre el estudio de alternativas, que es lo que interesa a la presente investigación, Erik Olin Wright sugiere:

“La segunda tarea de la ciencia social emancipadora consiste en desarrollar una teoría coherente y creíble de las alternativas a las instituciones y estructuras sociales existentes capaces de eliminar, o al menos de reducir significativamente, los perjuicios que éstas generan. Esas alternativas pueden explicarse y evaluarse mediante tres criterios diferentes: deseabilidad, viabilidad y factibilidad. Están dispuestos en una especie de jerarquía: no todas las alternativas deseables son viables, y no todas las alternativas viables son asequibles.” (Olin Wright, E.; 2006:82)

⁴ El “paradigma de la transición” se le atribuye a G. A. O’Donnell, P. C. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule/Prospects for Democracy*, 4 vols., Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

amenaza de alternancia en el poder en caso de no cumplir con las demandas de los ciudadanos. De esta manera, los gobiernos tomarían las decisiones más eficientes, eficaces y de mayor valor público.

Como consecuencia predecible, los actores políticos pasaron a considerar los procesos electorales que evaluarían su desempeño como parte de su *ejercicio en el gobierno* (Dahl, R.A.:1998; Diamond, L., Linz J. J. y Lipset S. M.:1995). Es decir, hubo un desplazamiento del “cómo acceder al poder”, que fue el eje central de la discusión antes de la transición, al “cómo gobernar en democracia”. Esto no significa que la cuestión sobre el acceso al poder desaparezca, sino que fue absorbida por un planteamiento más complejo que implicaba pensar al mismo tiempo en estas dos situaciones: qué hacer al entrar en el gobierno, y cómo lograr la reelección en la competencia electoral.

Los gobiernos locales, en contextos democráticos, debían incorporar la tensión que se produce entre resolver los distintos problemas del conjunto de la población en un contexto de recursos restringidos, y al mismo tiempo no obstaculizar, e incluso favorecer, la obtención del mínimo suficiente de votos para ganar las siguientes elecciones. Como correlato, en México, las discusiones que se dieron sobre el acceso al poder a nivel local en términos de alternancia democrática se han vinculado con las investigaciones dirigidas al cómo y para qué gobernar, enmarcados en las teorías de la Nueva Gestión Pública y las Políticas Públicas (Cabrero Mendoza, E.:1995; Guillén López, T.: 1996; Cabrero Mendoza, E. y Nava Campos, G.: 1999; Moreno-Jaimes, C.:2008).

En términos generales, las motivaciones para buscar experiencias de las cuales aprender pueden ser tan diversas como las restricciones que puede afrontar cualquier gobierno local, ya sea en México, el resto de América Latina o casi cualquier parte del mundo. Las restricciones de tiempo y dinero, de recursos humanos, de información y tecnología, son tantas que es imposible negar las ventajas de “replicar” o “inspirarse” en otras experiencias ya en marcha.

Esther del Campo comenta lo siguiente, respecto al eje electoral del paradigma de la transición: “se suponía que en este contexto de transición a la democracia, las elecciones no sólo serían la piedra de toque sino la clave generadora a lo largo del tiempo de otras reformas democráticas. De nuevo la experiencia latinoamericana permite reformular este planteamiento: treinta años de elecciones regulares y más o menos competitivas no han terminado de romper cierto descreimiento ciudadano ante el ejercicio de la competencia y ante la limpieza de las reglas de juego.” (Del Campo, E. 2013:95)

Para satisfacer esta *demanda por restricciones*, los gobiernos (las personas que forman parte del mismo) pueden acceder a un número considerable de experiencias locales, de las cuales aprender y tratar de replicar la solución. Al contexto en el que se hace la búsqueda de alternativas se le puede agregar otra dimensión: el tipo de alternativas disponibles (en términos de mercado: a la demanda de alternativas le corresponde una oferta concreta de las mismas).

El estudio de alternativas tiene que ver tanto con las circunstancias que llevan a buscarlas, como con el proceso a través del cual se reconoce cierta política pública como una alternativa deseable, viable y factible. La presente investigación se enmarca en estas preocupaciones sobre el estudio de la “oferta de alternativas”.

El acceso a otras experiencias o alternativas de políticas públicas es cada vez mayor en tanto que se reduce la brecha digital (principalmente el acceso a Internet), por lo que preguntarse por el tipo de “oferta” (de información) disponible se vuelve fundamental: ¿qué tipo de alternativas se pueden encontrar?.

Una vez que desde el gobierno se decide buscar alguna alternativa, y se inicia una búsqueda en la red, bastan unos pocos *clicks* para “descubrir” un menú amplio de experiencias, una variedad de ejemplos de otras realidades, de “nuevas formas” de tratar los problemas. A modo de ejemplo, las páginas de Internet de los premios que esta tesis toma como muestra albergan más de 500 experiencias que podrían ser replicadas.

Al objeto de que la presente investigación pueda aportar algo de claridad e información a la problemática de las alternativas disponibles, se ha decidido estudiar lo que se considera un paradigma interaccional en cuanto a las soluciones para replicar: “las innovaciones de gobiernos locales”.

Aunque la palabra es utilizada de muchas maneras, la investigación plantea que es posible encontrar un cuerpo coherente y ordenado, con claras tradiciones intelectuales y perspectivas teóricas, de ciertas alternativas de políticas públicas que se reconocen y difunden como innovaciones de y para gobiernos locales.

El estudio de este conjunto de alternativas permitirá reconocer el tipo de soluciones que ofrecen, sus posibilidades y limitaciones, y al mismo tiempo tratará de responder a la problemática general del estudio de las alternativas desde enfoques teóricos surgidos

en la disciplina de las políticas públicas, frente a los enfoques habituales con los que se aborda la “innovación”, dominados por perspectivas económicas o empresariales.

1.1 Objeto de Estudio

Las políticas públicas locales reconocidas por los premios a la innovación en América Latina.

Desde finales de los años 90's, en América Latina se han ido recopilado distintas e interesantes experiencias que podrían ser consideradas como alternativas disponibles para replicar por parte de gobiernos locales, y a las que se ha reconocido como “innovaciones” a través de diversos premios.

A través de varios incentivos tales como premios y reconocimientos, instituciones internacionales y centros de investigación han evaluado y reconocido un gran número de políticas públicas locales, relacionadas con temáticas diversas como puede ser el desarrollo ambiental sostenible, la equidad de género, la salud comunitaria, la educación básica, la generación de ingresos, el desarrollo rural y agrícola, la seguridad alimentaria o la nutrición, entre otros.

Los gobiernos, la iniciativa privada, la sociedad civil y los movimientos sociales pueden encontrar en internet este abanico extenso de experiencias innovadoras que han sido evaluadas, relatadas e incluso recomendadas por instituciones de prestigio. Estas experiencias innovadoras se presentan como *otras realidades* que pueden implementarse en contextos diferentes. Son estas otras realidades, o “alternativas”, las que la investigación tratará de explorar, considerando que de este modo, sociedad y gobierno pueden innovar en su entorno a partir de la información que aparece en la red. A partir de aquí, el problema radica en la elección de la alternativa idónea. Esta es, sin duda, una de las preguntas centrales en el debate académico sobre buenas prácticas e innovaciones locales.

La investigación se inserta en una agenda de discusión internacional al tratar el tema de la “innovación” y los premios que toma como muestra, ya que la comunidad académica que participa pertenece a diversas instituciones, tanto

académicas (Harvard, CIDE, Getulio Vargas, etc.) como organismos internacionales (Naciones Unidas).

En los textos se hace referencia a una “ola innovadora” (Cabrero Mendoza, E.; 2008:19), dado que un amplio número de gobiernos locales han innovado durante los últimos años, lo cual ofrece al mismo tiempo un amplio número de experiencias para analizar. Tras más de década y media de reconocimientos a experiencias locales en América Latina, se considera oportuno reflexionar sobre la replicabilidad de dichas alternativas, así como preguntarse sobre la calidad de la información que ofrecen y su utilidad para la toma de decisiones.

Siguiendo la narrativa de Enrique Cabrero, esta “ola innovadora” ha lugar a grupos de estudio, investigaciones y publicaciones sobre el tema, y luego a iniciativas que identificarán “sistemáticamente las experiencias innovadoras exitosas mediante certámenes de reconocimiento a la capacidad innovadora”. (Cabrero Mendoza, E. 2008: 20). Así, siendo un “fenómeno latinoamericano”, tal como lo había planteado el autor, se generarán diversos grupos a lo largo del continente que siguen esta línea de estudio, que decanta inevitablemente en una relación de premios y publicaciones:

“la Fundación Getulio Vargas de Sao Paulo en Brasil; o el grupo integrado por miembros de la Fundación para la Superación de la Pobreza y de la Universidad de los Lagos en Chile; o el grupo del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), de la Universidad de Guadalajara, y de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) en México; o el grupo de la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en Perú, *todos ellos con el apoyo de la Fundación Ford.*”. (Cabrero Mendoza, E. 2008: 20).

De este modo, lo que Cabrero relata son los orígenes de buena parte de la base de datos que se analiza en esta investigación: el Observatorio de la Innovación Pública Local.

Es importante destacar que las innovaciones que se analizan en la presente investigación forman parte de lo que podría denominarse como el *mainstream* de los estudios sobre gobiernos locales e innovaciones. La relación que hay entre la academia anglosajona y latinoamericana, tanto en términos teóricos como en los casos de estudio, permite interpretar sin dificultad el paradigma internacional sobre el “deber ser” de los

gobiernos locales y la manera en la que “deben” resolver los problemas a los que se enfrentan.

Esta “ola innovadora” (Cabrero Mendoza, Enrique; 2008:19) ofrece un número suficiente de experiencias para analizar y reflexionar. El hecho de que las innovaciones sean premiadas y estén disponibles en Internet, tiene consecuencias concretas que les dan particular relevancia como objeto de estudio:

- a) al ser premiadas se convierten en producto del acuerdo de una comunidad, es decir, les dan “validez”, que en consecuencia otorga legitimidad a la experiencia local premiada
- b) el hecho de que estén disponibles en internet plantea una indispensable discusión sobre el fenómeno de la sobre-información: antes se hacía imprescindible viajar para conocer o contactar con expertos de otros sitios, hoy por el contrario es posible encontrar *muchas y distintas* experiencias descritas en internet. Si se considera, además, que la brecha digital se reduce constantemente, esto implica que cada vez son más los gobiernos locales en todo el mundo que pueden acceder a las bases de datos y aprender de las innovaciones locales de otros gobiernos.

En la actual “era de la información”, el problema que se plantea es el de decidir entre el inmenso abanico de posibilidades y ejemplos de innovaciones sociales. La investigación, por tanto, se pregunta por el tipo de criterios necesarios para emprender esa lectura de las distintas innovaciones, tratando de reconocer en especial la información que podría necesitar un emprendedor de políticas que decidiera replicar una innovación en su municipio. Se sitúa así en la perspectiva de los tomadores de decisiones, como un ejercicio intelectual que reconozca, o cuestione, el tipo de información que ofrecen las innovaciones disponibles para ser replicadas.

1.1.1 Preguntas de investigación e hipótesis.

1. ¿A qué se refieren los premios cuando califican una política pública como “innovadora” y qué relación tienen los criterios de premiación con la definición de “innovación” que utilizan?

H.1. Ante la ausencia de un consenso claro sobre la definición de “innovación”, los criterios de premiación funcionan como componentes de la misma. La definición de “innovación” que resulta del tipo de políticas premiadas, al haber cumplido los criterios utilizados para su evaluación, se parece más a un proceso de “normalización” o “acercamiento” a los standards o categorías de lo que se “debe hacer”, de acuerdo a cierto paradigma de gobierno.

1.1 ¿Qué relación hay entre aquellos que definen los criterios de evaluación y quienes evalúan las políticas premiadas?

H. 1.1 Existe una participación directa entre los académicos de las instituciones participantes que han formulado la definición de innovación en sus trabajos teóricos y la evaluación de las políticas públicas que reciben ese nombre, lo cual hace de todos ellos una “comunidad de políticas”. Dado que en la evaluación participan miembros de la misma comunidad académica, las experiencias premiadas funcionan a su vez como validaciones empíricas del concepto, de manera que las descripciones teóricas se retroalimentan con los ejemplos que los teóricos han querido seleccionar para validar sus presupuestos. Además, por las características de la red o de la comunidad de políticas, es posible describirla como una comunidad “cerrada” en la que sólo participan quienes están dentro de las instituciones y dejan poco espacio para la participación de actores fuera de la red de los premios.

2. ¿Qué problemas resuelven las innovaciones premiadas y cuáles de estos corresponden a las obligaciones constitucionales de los gobiernos locales?

H.2 Las categorías de los premios funcionan como un primer filtro respecto al tipo de alternativas que pueden encontrarse, lo cual a su vez hace que sean los intereses cognitivos de los académicos y las instituciones participantes las que guíen (o preestablezcan) el tipo de soluciones premiadas. En el caso de los premios que se toman

como muestra de estudio, predominan las soluciones de mercado frente a las competencias básicas de los ayuntamientos, apuntadas en el art. 115 de la Constitución mexicana.

2.1 ¿Cómo se “define el problema” que atendió la innovación?

H. 2.1 Se tiende a la descripción de los problemas a partir de juicios de valor y apelaciones a un estado mejor de las cosas, así como situaciones como desastres naturales, efectos del clima o la posición geográfica, antes que al uso de estadísticas o cifras.

3. ¿Es posible encontrar alguna correlación entre alternancia en el partido en el gobierno e implementación de la innovación?

H. 3. Las innovaciones locales no dependen de los cambios de gobierno, lo cual puede ser debido a la dinámica política de los gobiernos locales, atravesada por clientelismos y favoritismos dentro de la administración pública. Dicha dinámica provoca que, en cada cambio de administración (aunque sea del mismo partido), se produzca un cambio en las posiciones dentro de los diversos niveles de la burocracia, lo cual se asemeja a lo que sucedería en caso de una alternancia entre partidos en el gobierno.

3.1. ¿Cuál es la correlación entre la innovación y el resultado electoral, en términos de la reelección del partido político que la implementó?

H. 3.1. El esfuerzo innovador, sobre todo si es reconocido como tal (premiado) por académicos y teóricos, debería venir acompañado del reconocimiento ciudadano, es decir, de votos. De lo contrario, estamos ante una “contradicción” entre lo que reconoce la teoría de las innovaciones y lo que los ciudadanos valoran en los comicios electorales.

1.1.2 Objetivos

El principal objetivo de la investigación es reconocer el tipo de alternativas que representa el conjunto de experiencias premiadas calificadas como “innovaciones locales”, conocer el significado de dicha calificación (por qué no se denominan “buenas

prácticas”, “reformas”, o simplemente “otras” políticas públicas hechas en otros sitios, sin la necesidad de adjetivos).

La investigación también trata de situar este conjunto de innovaciones, y todo el aparato cognoscitivo que lo respalda, como parte de un paradigma internacional sobre “las alternativas”, que no sólo establece lo que es correcto en términos teóricos, sino que además sanciona y evalúa las prácticas a través de sus premios, para luego promoverlas mediante el entramado institucional que conforma la red (universidades, fundaciones, organizaciones internacionales, etc.)

A partir del análisis de una muestra de estas innovaciones premiadas, la investigación intentará responder a diversos objetivos específicos relacionados con la definición de los problemas, es decir, qué problemas puede resolver otro municipio a través de dichas innovaciones, así como las cuestiones relativas a la definición de los problemas.

Además, se incorporan en el análisis ciertas cuestiones electorales que condicionan el ritmo político de las democracias locales, tratando de dar respuesta a preguntas sobre la alternancia en el gobierno, ya sea para saber si las innovaciones pueden ser entendidas como consecuencia del cambio de partidos, o para saber si es posible reconocer tendencias en cuanto la reelección de los gobiernos innovadores.

1.1.3 Pertinencia de la investigación.

Son diversas las instituciones internacionales y centros académicos que han recopilado innovaciones en América Latina a través de incentivos como premios y reconocimientos. Considerando que la información que se analiza proviene de una red internacional, los resultados de este estudio serán de utilidad tanto para el contexto mexicano, como para posteriores estudios en la región.

Sin embargo, es importante destacar que la investigación tiene especial relevancia para México, dado que la base de datos del premio mexicano permite hacer un análisis de la “evolución del discurso” en los municipios, y proporciona información sobre los primeros años de la transición, en los que inició el concurso, en relación a las últimas innovaciones premiadas (una década más tarde).

A partir de la abundante información que ofrecen los premios, tanto en Internet como en libros y artículos, queda constatada la labor innovadora de los gobiernos, esto al menos de acuerdo a las definiciones y categorías que estos premios han usado en su proceso de selección. Al mismo tiempo se constata la idea de la “disponibilidad de alternativas”, esto es, la posibilidad de aprender y replicar políticas públicas llevadas a cabo con *éxito* en otras localidades.

El desafío pendiente para la región sería, según lo que defienden los mismos promotores de los premios a las innovaciones, el “convertir en políticas públicas estas iniciativas exitosas en el combate a la pobreza y el respeto a los derechos económicos, sociales y culturales” (Rey de Marulanda, Nohra y Tancredi, Francisco B. ;2010:5).

En la información que ofrece la literatura y las páginas de Internet sobre los premios a las innovaciones, se identifican los factores determinantes y se resaltan los procesos que favorecieron a las innovaciones, por ejemplo el uso de nuevas tecnologías de la información, la emergencia de ideas creativas, el uso eficiente de los recursos, la recuperación de sabiduría ancestral a tono con los desafíos contemporáneos, así como el liderazgo de los actores y la participación de la comunidad.

El mantra de “prueba y error” que acompaña todo proceso de innovación implica ciertas limitaciones para la administración pública. Las restricciones de tiempo y recursos, así como los cálculos políticos que deben asumir los actores (*risk-avoiders*) en las democracias contemporáneas en América Latina, más que obstáculos, deben ser considerados parte ineludible del análisis que se hará de la información recopilada en las bases de datos de los premios.

La “inspiración”, “aprendizaje”, o “réplica” de las políticas públicas premiadas es un mecanismo para reducir los riesgos y los costos que implica la “innovación”. Permite a los gobiernos innovar en sus contextos sin reinventar la rueda, basándose en prácticas llevadas a cabo en otros sitios y extrayendo las lecciones necesarias para su adecuada implementación. Asimismo, aporta las líneas generales (el *blueprint*) para el diseño de los instrumentos, en forma de programas, leyes o reglamentos, la organización de los recursos de todo tipo (humanos, económicos, materiales, cognitivos) e incluso evidencias, cuantitativas y cualitativas, sobre la eficacia, eficiencia y utilidad pública de la innovación.

La consideración de innovaciones premiadas comprende varias etapas del modelo tradicional –convencional- del “proceso de elaboración de las políticas públicas”. Para la *definición del problema* es posible hacer una búsqueda de acuerdo a las temáticas que reconocen los premios, que a su vez van acompañadas de indicadores para su *evaluación*. El *diseño* de la política se ofrece en las descripciones (narraciones) sobre las experiencias premiadas, en las que se detallan los gastos, actores y etapas a seguir. Al actor político le restaría sólo “*decidir*” entre todas las opciones y proceder a la *implementación* de esas innovaciones.

¿Qué aporta al ámbito de conocimiento de la ciencia política?

Saber que existen políticas innovadoras que han sido reconocidas por haber solucionado con eficiencia y eficacia problemas que también se comparten en otros sitios, exige con urgencia hacer las preguntas necesarias facilitar su aprendizaje y transferencia. De este reconocimiento a la existencia de alternativas surgen distintas preguntas relacionadas con la utilidad de la información que se ofrece, en palabras de algunos investigadores relaciones con los premios, la pregunta fundamental sería: “¿qué desafíos plantean los centenares de innovaciones que germinan a lo largo y ancho del continente, dado que su réplica, en un ámbito más amplio, podría abrir nuevos caminos para el desarrollo de la región y el bienestar de sus habitantes?” (Rodríguez Herrera, Adolfo y Alvarado Ugarte, Hernán; 2008: 11). La presente investigación intenta atender a estos “desafíos” desde la perspectiva de los tomadores de decisiones (los cuales podrán transformar estas innovaciones sociales en políticas públicas en otros contextos), enfocándose en la etapa previa a la transferencia, es decir, cuando los gobiernos deben decidir si iniciar o no, el proceso de transferencia de la innovación premiada.

Aunque existen interesantes estudios sobre la implementación de innovaciones sociales por parte de gobiernos locales (Rey de Marulanda, N. y Tancredi, F. B. (2010); Rodríguez H., A. y Alvarado U., H. (2008); Salinas, J. y Ochsenius, C. (2010); Cabrero M., E. y Carrera H., A. P. (2008); Farah, Marta y Spink, Peter (2004)), han sido las escuelas de negocios y la visión empresarial quienes han generado gran parte de la producción académica, y por ende cognoscitiva, sobre las innovaciones públicas o sociales. En muy contados casos aparecen en el análisis componentes políticos habituales en las discusiones contemporáneas sobre el ejercicio de gobierno; quedando

pendiente la elaboración de descripciones en las que se consideren fenómenos políticos como el clientelismo, las instituciones informales, la racionalidad electoral, la politización de la administración pública, o la influencia de los partidos políticos en el gobierno.

De este modo, el avance en el conocimiento de la innovación desde la administración pública, y sus posibilidades de transferencia y transformación en políticas públicas locales plantea, en términos teóricos, problemas que aún quedan por resolver, en particular: una definición de innovación que sea conceptualmente adecuada y útil para las ciencias de la administración pública y las políticas públicas, así como investigaciones empíricas que incorporen en el análisis de las innovaciones a aquellos componentes y variables que las ciencias sociales reconocen que pueden intervenir en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas públicas.

En un lenguaje más propio de las ciencias de la administración pública y el gobierno, las experiencias premiadas resuelven varias etapas del “*proceso de elaboración de las políticas públicas*”⁵. La *definición del problema* aparece resuelto por los Objetivos del Milenio y las temáticas que reconocen los premios, las cuales, además, van acompañadas de indicadores para su *evaluación*. El *diseño* de la política es lo que se ofrece en las bases de datos, con descripciones, gastos, actores y etapas a seguir. Al actor político le resta sólo “*decidir*” entre todas las opciones y la proceder luego a la *implementación* de esas innovaciones. Es por esto que es importante conocer qué es necesario analizar de cara a la selección de la más idónea de las innovaciones premiadas.

Para la ciencia de la administración pública y el gobierno, la innovación es un campo de estudio rico en experiencias, pero aún con graves deficiencias tanto conceptuales como empíricas que reconozcan el papel del emprendedor de políticas que podría detonar el proceso de réplica en otros contextos. Más aún, permite incorporar en el análisis enfoques sobre políticas públicas que no han ocupado la atención pero que hoy

⁵ Para entender la trayectoria del debate, ver Aguilar Villanueva, Luis F.: “Estudio introductorio”, en Problemas públicos y agenda de gobierno, Porrúa Grupo Editorial, México, 1993, pp.15-72. Así como Bardach, Eugene: “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en Problemas públicos y agenda de gobierno, Porrúa Grupo Editorial, México, 1993, pp.219-233.

se muestran ventajosos, como es el caso del enfoque de corrientes múltiples o el análisis interpretativo de las narrativas.

La investigación aporta nuevos elementos a la discusión sobre el enfoque de *Multiple Stream*. El modelo original de Kingdon fue pensado a un “nivel nacional” y en un “sistema político presidencialista”. Zahariadis hace una contribución al enfoque al pasarlo a sistemas parlamentarios, tomando casos de Europa. En este sentido, la investigación hace las siguientes aportaciones al modelo:

- 1) Utiliza el modelo en un nivel de gobierno distinto, “el nivel local”.
- 2) Utiliza el modelo en un sistema de gobierno municipal, cuyas características son distintas a las del sistema ejecutivo presidencial y el parlamentarismo europeo.
- 3) Las características de la nueva unidad de análisis, “el gobierno local”, son relativamente compartidas por los países de América Latina, que en su conjunto han pasado recientemente por procesos histórico-políticos similares, haciendo que el sistema de gobierno local haya sido pensado en el marco de la tercera ola democrática, mientras las reformas Estructurales del Consenso de Washington impulsaron políticas de descentralización. Por lo anterior, el enfoque que se ha utilizado en Estados Unidos, y posteriormente en Europa, es utilizado actualmente en América Latina.

La investigación también trata de participar en la discusión sobre el policy transfer, al sugerir que el proceso de transferencia es “posterior” a la decisión, y que el paso previo reside en la “revisión de las alternativas” y, aún más importante, el momento en que la alternativa accede a la “agenda del gobierno”.

La vigencia tras la renovación de la Agenda internacional de Desarrollo de las Naciones Unidas

La red internacional de premios a las innovaciones locales que se estudian en la presente investigación está relacionada con la agenda global de desarrollo de las Naciones Unidas, lo cual permite situar esta investigación como parte de los debates

internacionales en torno a la próxima agenda global del desarrollo una vez se cumpla el plazo establecido para el año 2015.

El establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas fue el resultado de un compromiso asumido por los países miembros de la ONU, lo cual representa el primer acuerdo internacional de alcance planetario en el que se acepta que ciertos “temas” se incluyan sin distinción en todas las agendas de los gobiernos.

En términos de la jerarquización del derecho, esto significa que se acepta que un acuerdo internacional se incluya en la agenda nacional y que “descienda” a los niveles medios y bajos de la división político-administrativa de cada Estado. Los gobiernos locales tendrán así que aceptar el acuerdo, en los términos que el derecho internacional y las propias constituciones nacionales lo establecen⁶. Los gobiernos locales serán así actores indispensables para el cumplimiento de los ODM, lo que implica que deberán orientar sus recursos a la consecución del acuerdo global.

Además de los objetivos, este acuerdo internacional sobre el desarrollo también ofrece (o sugiere) algunos instrumentos para alcanzar las metas. Uno de los más difundidos es el establecimiento de indicadores que permiten medir el desempeño de las acciones y evaluar los avances con miras a la fecha establecida. Otro instrumento, promovido con mayor intensidad por UN-Habitat, ha sido el reconocimiento de *best practices*⁷.

De acuerdo a la secretaría ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el ejercicio de premiación de innovaciones en América Latina se reconoce como un instrumento para avanzar en el cumplimiento de las metas acordadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM (Bárcena, Alicia; 2008:11) ; la distinción entre “el instrumento” y la “meta” es adecuada además para el momento de transición entre las agendas, que es el marco temporal en el que esta investigación se ha realizado.

⁶ Para el caso de México, se ha establecido un Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, conformado por la Oficina de la Presidencia de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Secretaría General del Consejo Nacional de Población, junto con las Secretarías responsables de las metas de los ODM. <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/>

⁷ “The General Assembly, based on the UN-Habitat Agenda, further recommends that best practices be used as one of the two key instruments for assessing progress in achieving its twin goals of shelter for all and sustainable urbanization (A/RES/S-25/2)”.

Los objetivos de la investigación y su marco teórico están planteados de modo que puedan adaptarse a la nueva agenda, al trabajar precisamente sobre la interpretación y adecuación de innovaciones en relación a los objetivos que cada actor se plantee. Situando el acceso a la agenda de gobierno como el objetivo del análisis, lo que se pretende es dar a los emprendedores un enfoque que les permita reconocer la posibilidad de “soluciones buscando problemas” del enfoque del MS y, con ello, reconocer que para las cuestiones que sean acordadas en la próxima agenda global siempre habrá innovaciones listas para ser promovidas como la *solución adecuada*.

2. METODOLOGÍA

La investigación considera como muestra de estudio la red global de premios relacionada con el Ash Center de la Universidad de Harvard, algunos de ellos agrupados también en la red latinoamericana del Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local, así como los premios de la CEPAL y el marco teórico de las Naciones Unidas. Se utiliza la información disponible en las bases de datos disponibles en Internet y en las publicaciones, con el objetivo de responder a las preguntas planteadas, desde la perspectiva de los tomadores de decisión, como un ejercicio intelectual que reconozca, o cuestione, el tipo de información que ofrecen las prácticas para ser replicadas.

El análisis considera para su estudio una muestra de innovaciones, compuesta por **20** experiencias premiadas por el “*Dubai International Award for Best Practices to Improve the Living Environment*”, de ONU-Habitat y el gobierno de Dubai; **26** experiencias ganadoras del premio “*Experiencias en Innovación Social*” de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el apoyo de la Fundación W.K. Kellogg; y **465** de premios otorgados a nivel nacional, y que se relatan en el “*Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local*”. El Observatorio está integrado por 9 premios distintos:

Tabla 1. Número de innovaciones en los programas del OLIPL

Programas del Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local	Nº innovaciones en Base de Datos
El Ágora, Nodo Cono Sur del Foro Iberoamericano de Buenas Prácticas, <i>Argentina</i>	23
Banco de Experiencias Locales (BEL), <i>Argentina</i>	47
Programa Gestión Pública y Ciudadanía, <i>Brasil</i>	175
Premio ITAÚ-UNICEF, <i>Brasil</i>	7
Premio Innovación y Ciudadanía, <i>Chile</i>	74
El Programa Territorio <i>Chile</i>	20
Foro Nacional por <i>Colombia</i>	37
Premio Gobierno y Gestión Local, <i>México</i>	52
Premio Participación y Gestión Local, <i>Perú</i>	30
TOTAL	465

Cuatro de los premios, que están en el Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local, forman parte de una red llamada “*Global Public Innovation Network*”. Esta red, establecida en el año 2002 con el apoyo de la Fundación Ford y coordinada por el *Ash Institute for Democratic Governance and Innovation* de la Universidad de Harvard, incluye 10 programas de premios a políticas públicas alrededor del mundo:

1. Brasil: Public Management and Citizenship Program
2. Chile: Citizen Participation and Public Politics Program
3. China: The Innovations and Excellence in Chinese Local Governance Program
4. África Oriental: The Mashariki Innovations in Local Governance Awards Program
5. México: Government and Local Management Award
6. Perú: Participation and Local Management Program
7. Filipinas: The Galing Pook Foundation Awards for Outstanding Local Government Programs
8. África del Sur: Impumelelo Innovations Award Trust
9. Estados Unidos de América: Innovations in American Government Awards Program
10. Tribus nativas de los Estados Unidos de América: Honoring Nations Program

Esta red global de innovación pública, conocida también como el “*Liaison Group for Innovations in Governance and Public Action*” tiene como objetivo “agrupar y diseminar conocimiento acerca de la innovación en la entrega de los servicios públicos, acción pública y gobernanza que contribuya significativamente al bien común y a la reducción de las inequidades sociales, económicas, políticas, de género y étnicas. Su público prioritario son los profesionales, público en general y los gobiernos entregando reconocimiento de lo que ha sido alcanzado e información acerca de lo que es posible alcanzar”⁸.

⁸ Texto obtenido en la siguiente página:
http://www.ash.harvard.edu/extension/ash/docs/Liaison_Group_Brochure.pdf

Las 511 innovaciones totales han sucedido en 14 países distintos de América Latina y, a pesar de haber más experiencias en unos países que en otros, son en su conjunto una muestra representativa de la “ola innovadora” (Cabrero Mendoza, E.; 2003) que pretende ofrecer ejemplos a otros municipios.

La concentración de más experiencias premiadas en algunos países y de pocas en otros es debido a que se ha incluido el “Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local” (OLIPL) en el análisis, el cual integra nueve diferentes programas de seis países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y México. En la siguiente tabla se incluye el número de experiencias por país de cada premio (Tabla 2).

Tabla 2. Número de experiencias premiadas por país

País	ONU-Habitat Gobierno Dubai	de CEPAL- W.K. Kellog	Observatorio Latinoamerica no	TOTAL
Argentina	4	5	70	79
Belice	-	1	-	1
Bolivia	-	1	-	1
Brasil	6	7	182	195
Chile	-	2	94	96
Colombia	3	1	37	41
Costa Rica	-	1	-	1
Ecuador	2	2	-	4
Guatemala	-	1	-	1
Haití	-	1	-	1
El Salvador	1	-	-	1
México	3	1	52	56
Paraguay	-	1	-	1
Perú	1	2	30	33
TOTAL	20	26	465	511

Fuentes y su tratamiento

El acercamiento metodológico toma como punto de partida el trabajo realizado por Sanford Borins (2010) en su análisis narrativo⁹ de 31 finalistas del premio “Innovation in American Government Awards”¹⁰, el cual considera tres distintas narrativas sobre cada innovación, a saber: 1) la aplicación al premio (“detailed written application”), 2) la visita de campo (“site visit report”), y 3) la presentación oral ante el panel de selección de ganadores (“oral presentation to the selection panel). La investigación se

⁹ El enfoque narrativo de Borins podría ser puesto en duda en relación al marco teórico que toma como base. Es decir, en las discusiones que se han generado en la teoría literaria, existen distintas aproximaciones al texto y a la interpretación. Entre las influencias teóricas que enmarcan el trabajo de Sanford Borins se encuentra el “formalismo ruso”, en particular el trabajo de Vladimir Propp: “In his *Morphology of the folk tale*, first published in Russian in 1928 and widely read in English translation in the 1960s, Propp (1968) used 100 Russian folk tales to identify inductively a set of 31 fundamental structural elements; that is, recurring constituent elements operating at the level of the fable (or fabula). While Propp’s work had its critics, this model or a typology of recurring characters, functions, and actions has been widely adopted.” (Borins, S. F.; 2011: 7)

Esta predilección por el formalismo ruso podría ser debatido desde las propias críticas que le han hecho al formalismo diversas posiciones dentro de la teoría literaria. En el marco de mi investigación, escribí un correo a Sanford Borins para preguntarle acerca de las razones que le llevaron a elegir el formalismo ruso, y no otras aproximaciones, por ejemplo las realizadas por el postestructuralismo, y los escritos de autores como Saussure, Derrida, Lacan, o el segundo Wittgenstein y sus juegos del lenguaje. El profesor Borins me respondió con fecha 24-11-2014. A continuación procedo a copiar su correo, al objeto de que pueda servir como antecedente en relación a las críticas que se elaboren a la metodología de investigación que he elegido:

“Erick,

Thanks very much for getting in touch. I hope your thesis is going well. I also admire your effort in taking the literary theory online course.

In terms of my writings, in addition to the JPART article, if you haven't already, I suggest you have a look at the first chapter of my book *Governing Fables*. I haven't written anything about why I haven't used the poststructuralist approaches you mention.

The starting point of my research has been in teaching management through the use of narrative, and I've found that a structuralist approach (of which Russian formalism is one example and film genres would be another) works best in that context. The cultural and linguistic post-structuralist theorists you cite focus on the indeterminacy and linguistic structures of texts or approach texts as shifting systems of signs and indeterminate meaning. I think this approach would only confuse my students. (You may have heard the joke about the poststructuralist who went up to the mafia don and made him an offer he couldn't understand.)

In my ongoing narrative centered research (which includes a book I'm working on about private sector narratives and a contemplated second edition of *Governing Fables*) I have become increasingly influenced by the school of biocultural criticism that takes as its starting point the cognitive and evolution functions of narrative and that explicitly frames itself against the poststructuralists. This approach fits much more closely with my own experience teaching and with my own intellectual positions and premises. I will be discussing this at the outset of my current work.

I hope this has been helpful.

With best wishes,

Professor Sanford Borins”

¹⁰ El premio Innovations in American Government Awards, que es coordinado por el Ash Center for Democratic Governance de la Universidad de Harvard, colabora asimismo con el premio del CIDE a través del Liaison Group for Innovation in Government and Public Action: http://content.knowledgeplex.org/streams/ksg/AshInstitute/Liaison_Group_Brochure.pdf

propone seguir este camino, aunque con algunas variaciones, debido al tipo de información con el que se cuenta y a los objetivos del análisis.

Una primera aclaración que debe hacerse respecto al modelo original de Borins tiene que ver con el orden cronológico con el que se analiza las narrativas. Borins sigue el “ciclo de premiación”¹¹ del concurso de la Universidad de Harvard, usando las narrativas que el jurado irá evaluando a lo largo de la competición, hasta llegar a la ronda final en la cual se decide la que será premiada.

Sin embargo, tanto el formato del premio en México como los objetivos de la investigación hacen que no sea posible seguir el modelo original planteado por Borins. Las diferencias en el formato están relacionadas con el “último round” de presentaciones orales de los finalistas ante un jurado, lo cual implica que sólo es posible hacer la comparación con el modelo de Borins en los términos de las narrativas de aplicación al concurso y de las visitas de campo.

La ausencia de la narrativa que Borins considera para la presentación oral se sustituye por la descripción disponible en Internet. Esta “sustitución” no es sólo por necesidad (es decir, por la ausencia de la etapa en el premio mexicano), sino, y sobre todo, por los objetivos de la investigación, que se preguntan por el tipo de análisis que puede llevarse

¹¹ A continuación, una descripción del ciclo, hecha para la convocatoria del 2010: “The Innovations Awards cycle consists of five rounds of review. Beginning in 2010, the Innovations Awards will be offered every other year.

Round I. In the first round of competition, experts—both practitioners and scholars—screen all submitted applications and Bright Ideas. Applications that fully meet the Innovations Awards criteria and present a compelling innovation will be invited to submit a substantive, supplementary application (approximately 8,000 words). Ideas that meet the Bright Ideas criteria will be selected for inclusion in our open collection on the Government Innovators Network and will receive a special seal of distinction marking the achievement.

Round II. In the second round of competition, experts will evaluate applicants' supplementary applications and select 25 programs from the applicant pool to advance in the competition. Each of the 25 programs receive press coverage and a certificate for their achievement.

Round III. The third round of competition involves additional research on each of the top 25 programs and results in the selection of finalist programs to move forward in the competition.

Round IV. In the fourth round of competition Innovations Award evaluators will visit each of the finalist programs to conduct a two-day assessment. Following the completion of a successful site visit, each of the finalist programs will be officially named an Innovations Award finalist and receive further press coverage.

Round V. During the fifth and final round of competition representatives from the selected finalist programs present their innovations before the members of the Innovations National Selection Committee, who then select the winner of the Award. The winner is eligible to receive a grant of \$100,000, and each finalist receives a \$10,000 grant. The winner of the Innovations Award will be announced following the presentations before the committee.” <http://www.ash.harvard.edu/Home/Programs/Innovations-in-Government/Awards/Awards-Cycle>

a cabo sobre las innovaciones premiadas, empezando precisamente por la información que aparece en la web¹².

Teniendo en cuenta las distinciones sobre lo que supone que las narrativas sean consideradas como fuentes directas o fuentes indirectas, las tres narrativas que esta investigación considera para realizar el análisis son las siguientes:

1) La descripción que aparece en la base de datos publicada en la página de Internet del “Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local”¹³. Esta narrativa es la que distingue esta aproximación del modelo original de Borins, ya que el premio del CIDE carece de presentación oral ante un jurado. Para los fines de esta investigación resulta de mayor utilidad la información en Internet, ya que se asume que es la más accesible para quienes estén buscando alternativas.

2) Los textos elaborados por los académicos que hacen la visita de campo, descripciones hechas por académicos de lo que se definirá en la tesis como la comunidad epistémica de los premios, y que han sido publicadas en las respectivas ediciones anuales de los libros que el CIDE y demás instituciones participantes editan para describir las innovaciones finalistas y premiadas¹⁴. Esta segunda narrativa representa la narrativa más extensa y de libre acceso (es decir, publicada en un libro) elaborada por la comunidad epistémica del premio y que forma parte del proceso de evaluación, y por ende construcción de la política en su forma de “innovación premiada”.

3) Las aplicaciones que llenaron “a puño y letra” los gobiernos locales para poder concursar. Estas fuentes, escritas por los municipios innovadores, son tratadas como información de difícil acceso para el análisis, ya que no se pueden consultar libremente.

¹² El planteamiento central de esta investigación es ofrecer elementos que permitan a los emprendedores hacer una análisis de las diferentes alternativas disponibles. De las tres narrativas que se utilizan para el análisis, la principal o de más fácil acceso para los emprendedores serían las descripciones de las páginas de Internet, mientras que las descripciones elaboradas en las aplicaciones al premio estarían restringidas y sólo podrían ser consideradas en el análisis si los emprendedores contaran con el apoyo de los organizadores del premio, que les podrían permitir acceder a los textos.

¹³ <http://www.innovacionlocal.org/>

¹⁴ Aunque puede ser considerada de difícil acceso si se vive fuera del país, el prestigio de las instituciones que coordinan el premio hace que sean de fácil acceso para quienes viven en México. Para los fines de esta investigación he traído los textos desde México para trabajar con ellos en Madrid.

No son textos que puedan ser leídos de forma directa por aquellos que busquen aprender y replicar las innovaciones.

Así como las narrativas de las visitas de campo, las narrativas de las aplicaciones también son parte del modelo original de Borins, aunque hay una diferencia sobre el acceso a la información, ya que él forma parte de la comunidad epistémica y por ende cuenta con un acceso “interno” a la información del premio. En el caso de la presente investigación, se ha podido acceder a dicha información a través del secretario técnico del premio del CIDE, quien me ha facilitado las aplicaciones de los municipios premiados.

Debido al difícil acceso a las aplicaciones a los premios, y considerando que la investigación está planteada desde el punto de vista de aquellos que quieran analizar las alternativas, se subraya la característica que tienen como fuente, si bien inaccesibles en los términos del análisis. De esta manera, son de utilidad para el ejercicio que la investigación doctoral plantea, pero no figuran entre las fuentes de información a las que podría acceder inmediatamente el emprendedor.

Pese al carácter *cualitativo* que implica la interpretación, el análisis ofrecerá paralelamente información de tipo *cuantitativo* en relación a cada uno de los elementos del marco teórico¹⁵.

Se hará un análisis del universo completo de innovaciones consideradas como parte del discurso sostenido por las distintas instituciones internacionales. La interpretación tratará de encontrar los elementos que, de acuerdo a la teoría, darían la información necesaria para que el emprendedor pudiera argumentar sobre la factibilidad técnica y desabilidad de la innovación. Será de crucial importancia reconocer en los *autores* de las narrativas de las visitas de campo, los elementos que hacen que ellos y su análisis puedan ser interpretados como una *comunidad epistémica*.

¹⁵ A lo largo de la investigación he trabajado con una base de datos en formato Excel en la que he incorporado una serie de campos e información sobre cada premio, a saber: el año del premio y la relación con el período de gobierno, el tema tratado, el objetivo del milenio al que responde, las características del municipio (ej. si es urbano o rural), el tamaño de la población, cuestiones electorales como votación recibida o partido político en el gobierno o el número de votos recibidos antes y después de la innovación, entre otros. La potencialidad de los análisis que se pueden hacer como producto de la combinación de los campos es sin duda un material que no se agota en la presente investigación. Por ello, todo aquel que esté interesado puede solicitar la mencionada base de datos, y se la remitiré a la mayor brevedad: palomareserick@gmail.com

Será posible hacer un balance y reconocer tendencias en relación a las áreas o problemáticas que más se premian, ya que se dispone de una serie temporal de más de diez años. Esta identificación de las tendencias sobre los *problemas solucionables* permite relacionarlas con los años de premiación así como con los Objetivos del Milenio, además de plantear otro tipo de reflexiones en torno a su relación con los compromisos constitucionales que están obligados a atender o las políticas públicas del tipo clientelar que suelen caracterizarse por la distribución de bienes privados.

La información tratada en términos políticos o electorales tiene que ver, tanto con el cambio del partido del gobierno anterior como posterior a la implementación de la innovación, y su posibilidad de relacionarlo con los intereses por la reelección siempre presentes en democracia. Estas cuestiones electorales se han tratado específicamente en el caso de los premios mexicanos. Se han analizado los resultados electorales y se han hecho estimaciones del “mínimo suficiente de votos” que determinaría la diversificación del portafolio que los alcaldes deben hacer, en el caso de querer ganar las elecciones. Se han revisado los datos que tienen que ver con la reelección de cada gobierno municipal premiado (partido político, número de votos con los que ganó, así como la relación entre dicho número y el total de la población, lo cual permite calcular lo que se denomina en esta investigación el “mínimo suficiente para ganar”). Debido a la descentralización de la organización de las campañas electorales, la búsqueda de la información se ha realizado en las páginas de Internet de cada uno de los institutos electorales estatales, que publican los resultados de sus respectivos municipios.

Internet y las Ciencias Sociales

Como consecuencia de la creciente movilidad global de información y de personas, y en especial debido al desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, facilitando el acceso a Internet, es cada vez más amplio el número y tipo de alternativas, aportadas desde distintas fuentes y elaboradas bajo criterios dispares, con las cuales las personas dentro y fuera del gobierno pueden compensar las restricciones, tanto cognitivas como de recursos (tiempo, información, espacios para la discusión, personas dispuestas a participar en los debates, etc.), que les limitan *la invención* de soluciones para los distintos problemas.

Una de las aportaciones que esta investigación hace al campo de estudio sobre las políticas públicas y el gobierno local, es la de considerar la información disponible en

Internet como un objeto de estudio que puede ser utilizado por quienes desean participar en la deliberación pública de los problemas y las posibles soluciones. La investigación ve en las bases de datos disponibles en Internet una herramienta de utilidad para los tomadores de decisiones en el gobierno, por lo que resulta pertinente considerarlas como unidad de análisis. Aunque huelga decir que, más allá de los objetivos de la investigación, Internet ocupa (o debería ocupar) un lugar importante en las preocupaciones sobre las dinámicas sociales contemporáneas:

“En un momento histórico en el que las relaciones sociales se globalizan y en el que las dinámicas básicas de desarrollo social, económico o cultural dependen de instituciones internacionales, empresas transnacionales, mercados integrados, movimientos sociales mundializados o acuerdos multilaterales, resulta complicado negar la utilidad de herramientas que permiten analizar e investigar objetos sociales deslocalizados y desterritorializados.” (Sádaba Rodríguez, I.; 2012: 209)

Para Sádaba, la irrupción de las nuevas tecnologías en el terreno de la investigación social se ha articulado en torno a dos ejes: “por un lado la emergencia de unas “nuevas técnicas de investigación” y, por otro, la aparición de “nuevos objetos de investigación” o temas de indagación sociológica interesantes.” (Sádaba Rodríguez, I.; 2012: 199-200).

Las nuevas técnicas de investigación cumplen diferentes funciones, en cuanto que herramientas¹⁶ para el análisis, y nos permiten: “i) estimar aproximadamente perfiles de usuarios o lectores de ciertos web-sites, ii) estar al tanto de la actividad según periodos, fases o momentos cronológicos (ciclos de actividad, picos, momentos clave, etc.) y, a partir de las anteriores, iii) elaborar tipologías de uso de la comunicación digital. Es decir, se obtiene tanto una contabilidad estadística (recuento de cantidades de visitas, ¿cuántos acceden?) como ingente información cualitativa (gustos,

¹⁶ Las herramientas dependen del tipo de información que se busque. Por ejemplo, para información de tipo cualitativo se puede recurrir a buscadores como Alexa, Google trends, compete, etc., que monitorizan el uso y consulta de información de acuerdo a horarios o días y según perfiles demográficos, entre otro tipo de categorías. Para los informes de analíticas web se puede utilizar Google analytics o piwik. Para las estadísticas de buscadores se puede utilizar Google trends o Google insight for search. Es importante mencionar que en función de la colocación del medidor hablaremos de diferentes técnicas (Sádaba Rodríguez, I.; 2012), es decir, *user-centric* si están centradas en la actividad del usuario, *site-centric* si están centradas en el servidor, o *network-centric* si están centradas en la red.

comportamientos, identidades, ¿quién sujeta el ratón?).” (Sádaba Rodríguez, I.; 2012: 208). Ejemplos de estas nuevas técnicas de investigación pueden ser:

- Técnicas conversacionales.
- Etnografía virtual.
- Análisis audiovisual online.
- Análisis de redes sociales (ARS).
- Análisis de audiencias digitales.

Como **nuevo objeto de estudio**¹⁷, Sádaba ubica dos grandes preocupaciones en las investigaciones, la cuestión sobre la brecha digital¹⁸ y el estudio sobre las comunidades virtuales¹⁹, y adelanta algunas conclusiones en relación a las innovaciones tecnológicas digitales, las cuales han renovado diversos aspectos de la investigación social:

“i) por un lado los modos y maneras de hacer acopio y registro de información, ii) muchas de las estrategias de investigación en las que tiempo y espacio u otros recursos son escasos o no se pueden manejar bien, iii) numerosas técnicas previas, dando vida a nuevas técnicas basadas en el uso de tecnologías para realizar una investigación estándar y, finalmente, iv) el espacio de lo estudiable, al constatar la aparición de nuevos fenómenos y de nuevos “objetos de estudio” varios de los cuales podemos ubicar en el entorno de las ciencias sociales (brecha digital o exclusión social con respecto al acceso a la comunicación/tecnología y comunidades virtuales, por ejemplo).” (Sádaba Rodríguez, I.; 2012: 200)

¹⁷ Las investigaciones que consideran los contenidos de Internet como objeto de estudio pueden encontrarse bajo distintas denominaciones en el campo académico anglosajón: “Online Research Methods, Internet Research Methods o Internet-based Methods, Virtual Methods, Internet Research, Netnography, Digital Social Research Methods, etc.” (Sádaba Rodríguez, I.; 2012: 198)

¹⁸ Brecha digital: “Las tres oleadas/generaciones de estudios sobre la Brecha Digital se han sucedido según el siguiente esquema: i) desigualdades en recursos económicos y acceso a los objetos técnicos, ii) desigualdades en conocimientos y velocidad de acceso y iii) desigualdades en las aplicaciones/ usos/ aprovechamientos del campo tecnológico.” (Sádaba Rodríguez, I.; 2012: 210)

¹⁹ Comunidades virtuales.: “Las “comunidades online” son conjuntos de usuarios cuyas relaciones están mediadas por la tecnología (interfaces y pantallas) y reflejan directa o indirectamente sus condiciones de vida (la estructura social en la que se insertan y que transcriben de manera especial).” (Sádaba Rodríguez, I.; 2012: 210)

Al observar los requerimientos para la validez y aceptabilidad de las conclusiones y las metodologías de las ciencias sociales, Sádaba Rodríguez (2012: 215) aconseja “la triangulación real-virtual y *online-offline* como garantía de cierta reflexividad investigadora. Sobre este último punto cabría incidir en el paso de una sustitución subsidiaria (de lo *offline* por lo *online*) a una mezcla complementaria: utilizar simultánea o combinadamente estudios de procesos *online* por una parte y *offline* por otra (ponderando cada parte para confirmar o rechazar los resultados).”

Esta investigación doctoral trata de seguir las recomendaciones sobre la reflexividad investigadora, y complementa la información de las innovaciones en las páginas de Internet, con los capítulos de los libros y las aplicaciones al premio por parte de los gobiernos locales.

Si bien es cierto que la brecha digital en México y Latinoamérica sigue siendo un tema pendiente, el avance tecnológico parece exponencial, con *smartphones* baratos y promesas políticas sobre conectividad que recorren las más insospechadas localidades. De cualquier forma, y asumiendo que aún queda cierto camino por andar en lo que a brecha digital se refiere, ya hay un gran número de localidades con acceso a Internet y que, por tanto, pueden acceder a la información que esta investigación considera como parte de su objeto de estudio. Incluso se podría decir que, antes que leer los libros, y por supuesto sin poder leer las aplicaciones a los premios, quienes quieran aprender sobre las innovaciones premiadas lo podrán hacer primero, e incluso únicamente, a partir de las páginas de Internet. Lo anterior hace de la información de Internet la fuente principal de aprendizaje sobre innovaciones premiadas.

Para concluir con esta sección²⁰, se considera pertinente recoger las reflexiones finales del trabajo de Sádaba, quien apunta con claridad las potencialidades y retos de la investigación en Internet:

²⁰ A continuación se apuntan algunos enlaces que pueden ser de interés para quienes deseen explorar las potencialidades (y limitaciones) de algunas de las herramientas disponibles en Internet:

<http://www.alexas.com/>

<http://www.mipagerank.com/>

<https://www.compete.com/>

<http://www.sitetrail.com/>

<http://www.google.es/trends/explore#cmpt=q>

<https://www.google.com/analytics/web/provision?et=&authuser=#provision/SignUp/>

<http://piwik.org/>

<http://www.internetworldstats.com/stats2.htm>

“Las potencialidades de los nuevos instrumentos virtualizados y las alteraciones espaciotemporales y comunicativas permiten avances y desarrollos en investigación insospechados, además de una valiosa oportunidad de actualización teórica y metodológica. Pero, igualmente, la penetración de las nuevas técnicas de investigación hace aflorar tensiones y problemáticas metodológicas ya tradicionales en las ciencias sociales a la vez que inconvenientes y dificultades absolutamente novedosas. Es preciso reconocer que están cambiando los modelos de adquisición del conocimiento y, más concretamente, en el ámbito de las ciencias sociales tan dependiente de fenómenos globalizados y agentes internacionales. La Sociedad de la Información suministra un contexto distinto y complejo en el que proyectar y acometer acciones orientadas al desarrollo humano donde saber orientarse es una cuestión de supervivencia”. (Sádaba Rodríguez, I.; 2012: 215)

Por lo tanto, y tal como también concluye Sádaba, una investigación que considera las condiciones de aplicación de las técnicas online “nos dará la oportunidad de recapacitar y repasar decisiones muy mecanizadas y planteamientos que ya eran *a priori* de la práctica investigadora cotidiana que debe ser cuestionada al calor de nuevas maneras de producir datos y de construir objetos de investigación”.(Sádaba Rodríguez, I.; 2012: 198)

3. MARCO TEÓRICO

La investigación se apoya principalmente en tres enfoques para observar el objeto de estudio, cada uno con su propia trayectoria y debates, pero que en su conjunto dan forma a un marco teórico de “interpretación de alternativas” que puede ayudar a alcanzar los objetivos de la investigación.

En primer lugar, se reconoce como fuente teórica el largo y nutrido recorrido de la ciencia de las políticas públicas (*policy sciences*) y se plantea que los debates en torno a la “agenda de gobierno”, son los que mejor pueden nutrir el ejercicio de la “búsqueda de alternativas” planteado como problema de investigación. Es decir, se reconoce al acceso a la agenda como un punto a alcanzar en toda búsqueda de alternativas, lo cual hace que sea necesario reconocer en sus propias teorías los elementos que debería contemplar un marco de investigación como el que esta tesis plantea.

En segundo lugar, se plantea que el “enfoque de flujos múltiples” (*Multiple Stream*) puede resultar el más útil para responder a las preguntas de investigación como parte de las discusiones sobre el “acceso a la agenda”, ya que permite distinguir y relacionar las distintas dimensiones que integran el objeto de estudio.

Por último, en cuanto a la figura del “emprendedor”, que claramente está relacionada con el pensamiento económico del cual se nutre buena parte de la literatura sobre innovación, también encuentra un papel particular en los estudios sobre políticas públicas, y en particular en el MS. Se sugiere que la interpretación del “emprendedor” que debe hacerse está más relacionada con lo propuesto por Giandomenico Majone en cuanto a la labor de analista de políticas que debe “argumentar y persuadir”.

3.1. El acceso a la agenda: el momento político en el que se define quién obtiene qué, cómo y cuándo.

Durante el tiempo en el que trabajé en la Secretaría particular del Alcalde de Guadalajara (México), comprendí que la “agenda” era una palabra que englobaba mucho más que las actividades oficiales programadas día tras día. La agenda del alcalde no se refería (únicamente) a los lugares que visitaba, o las horas que dedicaba a atender los asuntos. También expresaba, en la figura del representante popular, la agenda de un

gobierno que tiene por objetivo definir los problemas a los que dedicará sus (limitados) recursos, delimitando las fronteras políticas de beneficiarios y culpables, de interlocutores válidos y actores marginales, de aliados y adversarios.

En la agenda se cristalizan las relaciones de poder, por lo que sus procedimientos para decidir quién participa y cómo se decide, serán un reflejo de la comunidad política:

“La manera como se elabora la agenda de gobierno, se le da forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativamente, tanto en el plano teórico como en el práctico. Políticamente, expresa la vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema político dado (...) Deja ver quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política. (...) en términos de gobierno y administración, es determinante. La más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda. (...) el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 26-27)

La agenda es el momento en el que se decide quién obtendrá qué, cómo y cuándo, tal como decía H. Laswell. El proceso de la formulación de la agenda será el momento en el que la representación política y la democracia interactúen con los procesos burocráticos de la administración pública:

“La comprensión de los procesos de formación de agenda y sus implicaciones políticas y sociales remiten necesariamente al estudio de la naturaleza de los mecanismos de intermediación política, es decir, de la caracterización de sus instituciones en tanto sistema de normas e incentivos que rige la acción

colectiva, dirime conflictos distributivos y procesa, en general, las demandas sociales” (Casar, M. A. y Maldonado, C.; 2010: 209)

Por lo tanto, un análisis de las innovaciones no puede, ni debe, evitar pensar en este proceso político que definirá el problema, y aceptará cierto tipo de solución, en vez de otra. Si se entiende *la replicabilidad* como el momento que la literatura denomina la *implementación* en el proceso de formulación de políticas, es importante entonces complementarlo con el momento que para el mismo proceso se designa como “establecimiento de la agenda”, y que le antecede:

“Las políticas públicas son un conjunto de decisiones de carácter público que atraviesan un proceso que va desde el establecimiento de la problemática a resolver, hasta su procesamiento y conversión en decisiones de autoridad por la vía que marcan las reglas de funcionamiento del propio sistema político. (...) El primer paso es entonces el de la gestación de una agenda.” (Casar, M. A. y Maldonado, C.; 2010: 222)

En el modelo de transferencia publicado por las Naciones Unidas, que sirve como objeto de estudio para esta investigación, es posible interpretar que la primera etapa, en la que se debe compaginar la oferta con la demanda (*match supply and demand*) se refiere al momento en que se *decide* cierta “solución” para resolver cierto “problema”.

Pero este proceso de *match* no está libre de preguntas y de interpretaciones. Los estudios sobre la “definición del problema” y el “establecimiento de la agenda” son un llamado a reflexionar sobre esta primera etapa del proceso de transferencia y reconocer que hay una serie de interrogantes²¹ cuyas respuestas podrán debatirse.

²¹ “¿Qué ocurre entonces en el proceso de formación de la agenda de gobierno? ¿Cómo se forma y por qué se forma de esa manera? ¿A qué se debe que algunos asuntos públicos y otros por nada públicos asciendan sin obstáculos a asuntos de gobierno y que, en contraste, otros con características de publicidad más clara y contundente sean descalificados, inhibidos, rechazados, o bien aceptados con reservas y puestos en lista de espera? ¿Qué es lo que realmente hace que una cuestión social circunscrita se vuelva cuestión pública y asuntos de la agenda de gobierno? ¿Qué es lo que determina la calidad de público de los muchos problemas y asuntos que a diario se presentan en una colectividad? ¿Cuál lógica y dinámica explica la atención y el desinterés, la selección y eliminación de los asuntos? ¿Cuáles factores facilitan o dificultan el ingreso a la agenda gubernamental de ciertos temas, y por ende, controlan el tránsito de las demandas sociales? ¿Son normas, organizaciones, personajes, imágenes, ideas, sucesos, los que abren y cierran el acceso al mundo de lo público y de lo gubernamental? ¿Cómo filtran los asuntos y con cuáles procedimientos? ¿Es sólo asunto de cultura política o es de la política misma con sus juegos, conflictos y transacciones? Desde una perspectiva normativa, ¿no son lesionadas gravemente las libertades políticas si hay discriminación entre ciudadanos en el trato de sus asuntos y demandas, si no hay igualdad de

El enfoque de la guía de las Naciones Unidas para la replicabilidad de las mejores prácticas trabaja con -o se sostiene sobre- suposiciones y afirmaciones respecto a las preguntas planteadas por la literatura sobre definición del problema y establecimiento de la agenda. El simple cuestionamiento de este proceso trata de llamar la atención respecto a las suposiciones y teorías con las que, sobre todo implícitamente, se sugiere que se debe transferir la innovación. En otras palabras, plantear que lo que le hace falta a los estudios sobre la transferencia es atender al momento del establecimiento de la agenda, cuestionando el marco teórico sobre el que implícitamente trabajan, es decir, los supuestos que asumen y que por lo tanto no requieren ser discutidos.

Un recorrido histórico por las discusiones, como el que Casar y Maldonado (2010) ofrecen a través de lo que llaman “generaciones”²² de estudio, resalta que las respuestas

acceso a la vida pública, si ciertas cuestiones y ciertos grupos de ciudadanos ni siquiera son escuchadas? Más aún, ¿cuál es el impacto que en la legalidad y eficiencia de la gestión pública tiene el dejar sistemáticamente sin audiencia, atención y acción demandas y reclamos de grupo? ¿No existen otros procedimientos y canales más fluidos y paritarios, menos costosos, de comunicación e interlocución entre sociedad y gobierno, que pueden presentar con mayor oportunidad y confiabilidad asuntos realmente merecedores de la intervención gubernamental? ¿Son los procesos plurales y competitivos de la democracia más eficientes que los corporativos y autoritarios en transportar las demandas, o sus canales terminan por ser capturados por los asuntos privativos de sus clientelas políticas y electorales? ¿Se vuelve la democracia “ingobernable” por llevar alegremente al gobierno toda suerte de asuntos, sin ordenarlos y depurarlos, saturando las capacidades de acción del gobierno? ¿son los únicos y son suficientes los ductos de los partidos políticos para canalizar los asuntos de interés de las comunidades políticas, o se requiere la actividad de otras formas de organización? ¿Cuál es el papel e impacto de los medios electrónicos en la configuración de los asuntos públicos y en la formación de la agenda? ¿Facilitan o dificultan, aclaran o distorsionan, ordenan o confunden, radicalizan o institucionalizan? ¿Cuál es el papel de la prensa escrita en la promoción de los asuntos públicos: se circunscriben a la élite lectora, acostumbrada al razonamiento y resuelta a estar informada políticamente? ¿Es o debe ser inactivo el gobierno mismo, dejando que el juego de los poderes y las opiniones de la sociedad civil decanten y hagan avanzar sus asuntos, o el gobierno interviene y debe intervenir activaente en la depuración, clasificación, anticipación de los asuntos? Si interviene, ¿con sus razones sustentables, sus procedimientos son legales e imparciales?” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 24-26)

²² Primera generación: “la primera generación de este enfoque consiste en la elaboración de minuciosos estudios de caso en diversas áreas de política pública que tratan de identificar a los actores que definen, resuelven y estructuran el actuar gubernamental en función de intereses y conocimientos particulares, generalmente a espaldas de la ciudadanía.” (Casar, M. A. y Maldonado, C.; 2010: 215-216)

Segunda generación: “generación inicial de las teorías de grupos contribuye, desde la ciencia política y la naciente teoría de la acción social, una nueva explicación sobre la inviabilidad del pluralismo clásico. Autores como Kenneth Arrow (1951), Mancur Olson (1965), Anthony Downs (1972), William Riker (1980) y Kenneth Shepsle (1984, 1986) aportan argumentos y evidencia contundentes contra los supuestos básicos de la teoría democrática, esta vez por el lado de la demanda. Es decir, (...) se enfatiza, desde diversos ángulos, la imposibilidad de la agregación (no mediada) de demandas sociales representativas. Se cuestiona la existencia misma del mandato democrático explícito, susceptible de atención gubernamental a la voluntad ciudadana. (...) Igualmente, se señala la imposibilidad del mandato popular estático, en función de los límites cognitivos y de atención de los ciudadanos; por ende, la naturaleza dinámica de la agenda pública (Downs, 1972)” (Casar, M. A. y Maldonado, C.; 2010: 216-217)

Tercera generación: “Al escepticismo sobre la contabilidad y robustez de las preferencias ciudadanas, expresada colectivamente por los canales de la democracia, se agregan los estudios de opinión pública, que cuestionan el mito del votante de Mill, y ofrecen una concepción modesta y relativista de la capacidad

que se han ofrecido a las preguntas planteadas por el área de estudio han provocado un debate sobre *cuestiones ineludibles* para el pensamiento de lo político. Los temas en disputa son cuestiones como la democracia y la representación, el papel que deben jugar las instituciones y el aparato gubernamental, las relaciones entre ciudadanos y gobernantes, la articulación y atención de las demandas, la concepción del ciudadano y su movilización, la lucha por el poder entre y desde fuera de las instituciones, entre otras tantas que determinarán de una u otra forma el proceso de transferencia de innovaciones que se quiera iniciar.

La literatura sobre el tema tiene una serie de definiciones a las que se acude con frecuencia, pero es el libro del profesor Luis Fernando Aguilar Villanueva el que introduce el debate²³ a la comunidad hispanohablante, de forma ordenada y en idioma castellano, haciendo una recapitulación de los artículos de mayor influencia, señalando

de los individuos de formar y expresar preferencias en forma autónoma y consistente (Converse, 1964; Walker, 1977; Salisbury, 1984). Por generaciones, los estudios de agenda pública han equiparado las preferencias ciudadanas con los resultados agregados de las encuestas de opinión pública, de ahí que una parte significativa de este debate se haya dado entre los especialistas en comunicación, que analizan el efecto de diferentes formas de influencia mediática en la opinión pública (McCombs y Shaw, 1972), así como de la influencia de ésta en la formación de políticas públicas (Page and Shapiro, 1992). En el terreno propiamente dicho de la ciencia política, los estudiosos de los sistemas de representación han analizado el vínculo entre la opinión pública y las actitudes ciudadanas y las posiciones individuales de los funcionarios de elección popular; por ende, la oferta de políticas públicas del Estado.” (Casar, M. A. y Maldonado, C.; 2010: 218)

²³ Aunque sea una afirmación arriesgada, que pueda sonar exagerada, esta es la *impresión* que tengo por el trato que se le da y por lo que se ha dicho sobre el trabajo del profesor Aguilar Villanueva, tanto en la literatura como en las charlas informales que he tenido con la comunidad académica que he conocido hasta la fecha. Si los matices sirven para acentuar las afirmaciones, sirva pues la clarificación respecto al tema de la agenda en los estudios municipales; de acuerdo con la tesis doctoral de Meza Canales, “el concepto de agendas de gobierno es relativamente nuevo en el lenguaje municipalista de México. Su utilización como tal responde a la filtración de disciplinas como las que estudian política pública a los centros de investigación en México, a mediados de los años ochenta. No obstante, los trabajos provenientes del derecho, por diferencia epistemológica con otras disciplinas quizá, mantuvieron un discurso normativo sobre el quehacer de los municipios; es decir, centraban su atención hacia lo que en teoría legal los municipios debían realizar.(...) la obra que conecta de modo explícito el tema de las agendas de gobierno y las instituciones municipales es el de Cabrero, Cejudo, Merino y Nieto, quienes incluyen un diagnóstico institucional. Estos autores concluyen que, debido al embalaje institucional, los municipios deberían centrar su atención en una agenda de gobierno compuesta principalmente por tres arenas: la planeación y el desarrollo urbano; el mantenimiento y la oferta de servicios públicos; y la regulación de la convivencia. El trabajo esboza un argumento lógico sobre las funciones municipales de acuerdo con el entramado institucional que presentan éstos en el sistema federal mexicano.” (Meza Canales, O. D. 2013:13-16)

Al libro al que se refiere de Cabrero, Merino y Nieto es: E. Cabrero *et al.* (2008). El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva, en E. D. Barceló. *Federalismo y descentralización*. México, DF: Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, 2008.

en su estudio introductorio las definiciones²⁴ sobre las cuales se ha desarrollado la cuestión, y ofreciendo una definición a partir de las mismas:

“Por *agenda de gobierno* suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. Éste es el punto esencial de la definición. Sin embargo, hay definiciones de la agenda que se interesan más en el proceso de su elaboración y conformación e incluyen también el conjunto de problemas al que el gobierno ha decidido prestarles atención (tomar en consideración, estudiar), el conjunto de definiciones de esos problemas y hasta el conjunto de opciones de acción que el gobierno revisa para atender los problemas. En efecto, el que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción.” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 29)

²⁴ Entre las definiciones que ofrece el estudio introductorio del profesor L.F. Aguilar Villanueva, se pueden encontrar las siguientes:

“La agenda político-administrativa está integrada por las demandas que los formuladores de las políticas han escogido o respecto de las cuales se sienten obligados a actuar” (Anderson, 1984: 47).

“Se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas (Cobb, Ross, 1976: 126).

“Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública. La importancia del proceso se debe básicamente a dos hechos. Primero, la capacidad de atención de los gobiernos es limitada: son siempre más los asuntos en liza por la atención del gobierno que los que el gobierno considera efectivamente. Segundo, los problemas de una política no son datos *a priori*, sino más bien asuntos por definir. Si una situación particular o un conjunto de circunstancias constituye un problema y es propiamente un asunto de “interés público”, esto depende de creencias y valoraciones, no de los hechos mismos. Los problemas son elaboraciones de los hombres” (Cobb, R. W. y Elder, C. D.;1996:77)

Definiciones en Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1996) (ed.) “Problemas públicos y agenda de gobierno” En *El estudio de las políticas públicas*. Vol. I, Colección Antologías de Política Pública. 4 volúmenes. Miguel Ánge Porrúa, México.

Según Casar y Maldonado (2010: 222-223) se suele hablar de tres tipos de agenda: “la agenda de los medios, la agenda pública y la agenda de políticas”, sin embargo “no todos estos procesos de formación de agenda (como la mediática) corresponden al foco central de la ciencia política.” Esto les hace sugerir otra clasificación, con el foco puesto en los procesos políticos del *agenda-setting*: “la agenda pública, la agenda política y la agenda gubernamental, cada una con objetivos, actores, reglas de procesamiento y temporalidades distintas aunque la interacción entre ellas siempre está presente” (Casar, M. A. y Maldonado, C.; 2010: 223)

“La agenda pública está definida por el conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes. (El ejemplo clásico de lo que se considera agenda pública en los estudios de opinión es la respuesta ciudadana a cuál es el problema que considera más importante en ese momento.)”

“la agenda política está constituida por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición —esto es, por sus recursos, facultades y poder— tienen capacidad para impulsarlas.”

“la agenda gubernamental es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato.”

Esta distinción entre tres tipos de agenda es algo novedoso, en relación a lo que podría llamarse la clásica distinción de dos tipos. Por un lado, la agenda “institucional”, “formal”, “gubernamental” y por otro la agenda “coyuntural”, “sistémica”, “pública”, “constitucional”.

Al hablar de la agenda, Meny y Thoening destacan el trabajo de Cobb y Elder (1977), aunque prefieren la definición de otro autor, Padiouleau, quien define la agenda como “el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas”. (Padiouleau; 1982:25. Citado en Meny, Y. y Thoening, J.C.; 1992: 114)

Meny y Thoening distingue la agenda de lo que se conoce como “orden del día”, así como de un “programa”, ya sea electoral o parlamentario. El primero lo definen como “momento institucionalizado que establece una lista de tratamiento de problemas” (Meny, Y. y Thoening, J.C.; 1992: 114), mientras que el programa lo definen como una “plataforma de intenciones destinada a llamar la atención de un público” (Meny, Y. y Thoening, J.C.; 1992: 114). Para estos autores, la agenda tiene ciertas características (Meny, Y. y Thoening, J.C.; 1992: 114):

- La agenda designa un conjunto de problemas objeto de controversias
- Algunos problemas figuran en ella y otros no
- Mecanismo selectivo que deja pasar, o no, tal o cual problema
- Lo que los políticos llaman *poner en la agenda* o inscribir en la agenda, aparece como un mecanismo esencial en una sociedad política.

Meny y Thoening (1992:115), distinguirán dos tipos de agenda de la siguiente forma:

1. Agenda Institucional: Reúne los problemas que dependen funcionalmente o por consenso de la competencia de autoridad pública²⁵ considerada. Normas o tradiciones. Ejemplo clásico: El Presupuesto; es anual, automático, estandarizado.
2. Agenda Coyuntural o Sistémica. Problemas que no pertenecen a la competencia “habitual” o “natural” de la autoridad pública. Ejemplo: Dar la vida; procreación asistida.

Pero serán Roger Cobb y Charles Elder (1972, 1976, 1984) a quienes se considerará, según Casar y Maldonado (2010: 25), como autores de los textos fundacionales sobre los estudios sobre *agenda-setting*, y son quienes, de acuerdo a Luis Fernando Aguilar Villanueva (1996: 31-32), tienen el mérito de haber establecido la distinción entre

²⁵ Para los autores, la Autoridad Pública es “un organismo que concede y administra los bienes colectivos.” (Meny, Y. y Thoening, J.C.; 1992: 91). En capítulos posteriores, esta definición se pondrá a debate, ya que reduce el concepto de bienes colectivos a lo que los economistas llaman bienes públicos, es decir, aquellos que no tienen rivalidad ni capacidad de exclusión que, como veremos, no son los “únicos” bienes que ofrece el gobierno. E incluso será esta distinción la que hará entender el clientelismo, ya que precisamente son la rivalidad, pero sobre todo la exclusión, las particularidades del intercambio clientelar.

agenda institucional y agenda sistémica, distinción necesaria, ya que aporta una visión más compleja sobre el proceso de formación de la agenda de gobierno.

Esta distinción entre agenda sistémica y agenda de gobierno también se recoge en los trabajos del autor del marco teórico con el que trabaja esta investigación, John Kingdon, si bien se refiere a ellas de manera distinta. Distingue entre la “agenda gubernamental” y la “agenda de decisión”, recogiendo de esta manera la diferencia entre lo que “está en el entorno” y lo que “el gobierno realmente acepta hacer” (quizás haciendo más énfasis en la decisión, dado que sus trabajos, como se ha visto en el apartado del marco teórico, tienen como objetivo discutir los modelos decisionales):

"se ha hecho la distinción entre “agendas gubernamentales” y “agendas de decisión”. La agenda gubernamental incluye temas a los que la gente dentro y en los alrededores del gobierno está prestando seria atención. Las agendas de decisión incluyen sólo aquellos temas que se mueven en la dirección de estar en algún tipo de “decisión autoritativa” (authoritative decision), como la promulgación legislativa o las acciones presidenciales. "(Kingdon, J .; 1995: 142)

El camino que ha tomado la discusión en el campo de las políticas públicas está en la línea de la construcción social de los problemas y las posibilidades de éxito²⁶ que vienen acompañadas de la ambigüedad con la que los problemas pueden ser definidos:

“Los problemas de la política son entonces construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad. Ahora bien, dado que los problemas se pueden definir de muchas maneras, lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda no es tanto cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos. Las definiciones no sólo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política. También sirven para afirmar una concepción particular de la realidad.” (Cobb, R. W. y Elder, C. D.;1996:77)

²⁶ “Esta probabilidad aumenta si la exposición, difusión y argumentación de la definición emplea lenguajes y símbolos culturalmente arraigados, dotados de una carga emocional profunda, que suscitan actitudes de aprobación o reprobación intensa entre los ciudadanos.” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 35-36)

Además de la distinción entre agendas, la literatura también ha señalado la distinción entre “definición del problema” y “agenda de gobierno”, en la que se ha sugerido que la manera en la que se define el problema anuncia (ya sea explícita o implícitamente) la política pública que deberá ser tomada, en el caso de pretender solucionarlo.

La literatura ha reconocido con ello que en la propia definición del problema se encuentra el embrión de la solución adecuada para resolverlo, y que éste no es necesariamente compartido por todos, e incluso puede variar de acuerdo a los actores que participen en su definición. Reconociendo la vieja relación entre “diagnóstico y tratamiento” de las enfermedades, lo que se juega en la definición del problema es su propia solución. De aquí que lo que esté en disputa no sean sólo las políticas públicas en términos de solución a los problemas, sino la manera en la que éstas contribuyen a definir el problema:

“Las características de la definición son también factores que favorecen o impiden la difusión del problema entre un mayor número de ciudadanos. El grado de especificidad de una definición, su ámbito de significación social, su relevancia temporal, su complejidad técnica y la existencia de precedentes regulan su avance y rapidez. Por consiguiente, las cuestiones definidas genérica y sencillamente, sin tecnicismos, que presentan aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de población, son las que tienen mayor probabilidad de expandirse al gran público y de involucrarlo.” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 35)²⁷

Reconocida entonces la compleja, y siempre en disputa, relación entre la definición de problema y la solución sugerida, es natural aceptar que la relación entre agendas, y su determinación a modo de variables dependientes e independientes, no sea ni fija ni sencilla, ni mucho menos clara. Más bien debe entenderse que su interdependencia será la clave en el estudio del *agenda-setting*:

²⁷ En la reseña, Aguilar Villanueva complementa esta cita con la mención de los cuatro tipos de público a los que se refieren los autores: “grupos de identificación” (los directamente afectados por el problema e involucrados en la cuestión), “grupos de atención” (los grupos que, por muchas razones, se interesan específicamente en el problema), “público atento” (sectores de población a los que les interesa estar informados de los sucesos políticos y suelen estar atentos a los asuntos de su comunidad), “público en general” (la población menos interesada e informada, pero que presta atención al problema cuando es notorio y se formula emocionalmente),” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 35)

“En suma, la atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema (asunto, cuestión, demanda) alcanza su carácter de *agendum*: algo sobre lo que se debe actuar. Estructuración de la agenda, definición del problema, análisis de las opciones de acción son así actividades interdependientes. (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 29)

En la genealogía²⁸ de la acción pública, del actuar del gobierno y de las instituciones estatales que constituyen un régimen político, es posible encontrar este punto de bifurcación, “la crucial decisión” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 28) en el que se ha aceptado cierta definición de un problema y se ha decidido actuar de alguna forma. Esto último significa que se ha decidido *activar los recursos* (humanos, económicos, materiales, cognitivos, legales, comunicativos, etc.) en cierta dirección, dotando de identidad a los grupos (beneficiarios, arrendatarios, socios o *partners*, culpables, víctimas, responsables, aliados, opositores, etc.) y delimitando a los bandos en la disputa democrática.

Una primera intuición sobre lo que determina el acceso a la agenda del gobierno viene determinada por las diferencias que se han establecido entre los distintos tipos de agenda. Por un lado, tendríamos la influencia desde fuera del gobierno, es decir, la influencia que puede tener la agenda pública o sistémica en la determinación de lo que se decide atender. Por otro lado, tendríamos la influencia interna, determinada por los actores dentro del gobierno. Las autoras Casar y Maldonado dividen esta segunda en dos tipos, por lo que sugieren que son tres las fuentes de la agenda gubernamental:

“Las agendas política y gubernamental se conforman a partir de tres fuentes. En primer lugar, a partir del diagnóstico que los actores relevantes hagan del momento actual y el conjunto de asuntos que —a su juicio necesitan atención.

²⁸ “Las agendas -política y gubernamental- pueden construirse prospectiva o retrospectivamente. En el primer caso, se analizan materiales como los programas de acción de los partidos, las plataformas políticas de los candidatos, los planes y programas de los gobiernos, las propuestas de los legisladores, los temas que de manera recurrente y por un determinado periodo están en los medios o los documentos de posición de diversos grupos de interés o de presión. En el segundo, se revisan las acciones de gobierno en una materia determinada y a partir de ello se deduce que la agenda del presidente en cuestión fue de tal o cual naturaleza. En el caso de la prospectiva se miden las intenciones; en la retrospectiva, las acciones.” (Casar, M. A. y Maldonado, C.; 2010: 224-225)

En segundo lugar, a partir de lo que se denomina agenda pública y que deriva de las mediciones de la percepción de la población sobre los problemas que la gente considera deben resolverse de manera prioritaria (normalmente vía las encuestas de opinión en las que se pregunta cuáles son los principales problemas del país y la orientación preferida para resolverlos) o, alternativamente, a partir de las agendas específicas de los grupos de presión. En tercero, la agenda se construye a partir de los proyectos políticos del ejecutivo —agenda gubernamental- y/o de los partidos con representación en el Congreso —agenda política-. En ambos casos, los actores privados compiten por la atención de los que tienen el poder para convertir en decisiones los puntos de la agenda.” (Casar, M. A. y Maldonado, C.; 2010: 225)

Ya se ha mencionado que a cada pregunta planteada en el campo de estudio del *agenda-setting* le corresponden tantas respuestas como teorías se hayan desarrollado al respecto. Cada autor que haya trabajado el tema habrá desarrollado alguna descripción/prescripción sobre lo que posibilita o restringe el acceso a la agenda de gobierno.

Para Meny y Thoening, por ejemplo, lo que caracteriza a la agenda es el grado de consenso o de conflicto que suscita el problema considerado (Meny, Y. y Thoening, J.C.; 1992: 115). La tesis de Meny y Thoening sobre cómo acceden ciertos temas a la agenda presupone entonces un entendimiento sobre el concepto de “desafío”, que introducen como “todo problema en torno al cual se produce un debate o una controversia que es objeto de valoración contrastada. (...) Un desafío no existe en sí mismo sino en relación con los actores específicos que, la mayoría de las veces, son portadores de prioridades diferentes.” (Meny, Y. y Thoening, J.C.; 1992: 115). Aclarado esto, podemos entender su tesis, en la que plantean que: “La *incorporación a la agenda* se presenta, entonces, como un proceso de concurrencia entre desafíos múltiples y entre jerarquías de prioridades heterogéneas”. (Meny, Y. y Thoening, J.C.; 1992: 115)

Ésta es una manera de entender los problemas como “conflicto” que no existe por sí mismo, sino en relación a una lucha política “relacional”. Este conflicto, nos dicen los autores, puede expresarse de diversas formas: “en términos de intereses materiales, de

privilegios sociales, de influencia política, pero se manifiesta también en clave normativa y cognoscitiva.” (Meny, Y. y Thoening, J.C.; 1992: 116).

Al entendimiento de los desafíos y de la política que sugieren Meny y Thoening, le seguirán una serie de alternativas de acción de la autoridad pública encargada de dar respuesta a las demandas incluidas en la agenda²⁹ (Meny, Y. y Thoening, J.C.; 1992: 125-126), además de las condiciones “necesarias” y “suficientes” para que un tema o problema sea incluido en la agenda. (Meny, Y. y Thoening, J.C.; 1992: 123-124)

- 1) El tema o problema debe ser competencia de las autoridades públicas en general o de una autoridad pública en particular. Competencia significa que la autoridad pública es *percibida* o se percibe a sí misma como capaz de prestar atención. Atención es (...) susceptible de desembocar en la no-acción. En el simple hecho

²⁹ Alternativas de acción de la autoridad pública (Meny, Y. y Thoening, J.C.; 1992: 125-126):

-Rechazar la inclusión del “desafío”

-Rechazo total

-Táctica más indirecta de corrupción

-Actuar sobre el mismo problema

-Desactivándolo

-Bloqueándolo

-Tomándolo como broma, etc.

-Actuar sobre los empresarios políticos y los grupos de identificación y de atención evitando parecer que adopta una posición sobre el problema propiamente dicho

-Desacreditando a los líderes

-Sobrepasándolos para dirigirse directamente a los grupos

-Exacerbando rivalidades internas, etc.

La otra alternativa es que la autoridad pública muestre una atención positiva y que module tácticamente su acción concreta:

-Mandar una señal simbólica.

Por ejemplo, recibir y escuchar a una delegación, prestando oído atento a los argumentos de los empresarios políticos

-Invocar un imponderable que le permita escapar a la acción

Por ejemplo, declarará que está dispuesta a actuar y ayudar, pero que se lo impiden razones de fuerza mayor

-Postergar el examen del problema

Así, la creación de comisiones de expertos es un medio clásico para retrasar los plazos.

-Establecer un procedimiento para el tratamiento del problema, pero sin compromiso en cuanto al contenido.

La puesta en marcha de un servicio especializado al que se confía la definición de procedimientos específicos constituye una ilustración de lo anterior

-Reglamentar una pequeña parte del problema que tenga un valor simbólico, pero sin atacar verdaderamente el fondo.

Por ejemplo, conceder una subvención excepcional para Navidad a los desempleados en lugar de reconocerles unos derechos.

-Tomar en cuenta la demanda en su conjunto

-Anticiparse al surgimiento de la demanda, sin esperar a que se desarrolle a través de otros empresarios políticos.

de “prestar atención” (por ejemplo con una declaración en la T.V.) sin generar acciones.

- 2) Diferencias entre lo que Es y lo que se *percibe* Debería ser. Hace recordar que un *desafío* es objeto de percepciones problemáticas, que lo definen como merecedor de la opinión pública. Esta situación, presente o futura, se percibe como insatisfactoria.
- 3) Este Problema público, y el que puede constituir, deben ser abordables en términos de atención pública. Toda demanda debe ser codificada, traducida a un lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda escucharla o tratarla. Formular la demanda en los términos de la acción política y pública. “El conocimiento de este código constituye un capital cultural para quienes lo poseen: saber a qué puertas llamar, por quién ser escuchado, cómo formular la demanda para que sea audible (técnicamente, en términos de interés, ideológicamente) y en qué momento”. El manejo de este capital explica ampliamente la extrema popularidad de que gozan, en particular en el medio rural, algunos electos como los alcaldes. Entre la población que tiene demandas y los servicios públicos (...) que parecen lejanos e inaccesibles, el electo sirve de *intermediario* tanto más eficaz cuando lo que domina es el código de intercambio.

A las condiciones necesarias y suficientes, los autores agregan un elemento que es de sumo interés para los fines de esta investigación, la aparición de guardianes de la agenda: “El acceso a la agenda no es libre o neutro. (...) El control de este acceso provee un recurso político decisivo para quien lo detenta. (...) Por esto se ven aparecer “guardianes” de la agenda.” (Meny, Y. y Thoenig, J.C.; 1992: 123)

Estos guardianes de la agenda, cuya función consiste en “reducir la presión cuando crece demasiado, negociar una demanda, hacer aceptable la presión, formalizarla, lograr que se la tome en cuenta según los códigos admitidos.” (Meny, Y. y Thoenig, J.C.; 1992: 123) serán los interlocutores que deberán ser *persuadidos* por los emprendedores que busquen introducir una innovación en la agenda.

Siguiendo con Meny y Thoenig, a esta necesaria dinámica en la que los emprendedores de políticas se deben activar ante los guardianes, le acompañarán otros factores que permitirán acelerar la inclusión de un tema en la agenda:

- La clase política y las autoridades públicas pueden sentirse amenazadas por los empresarios, que pueden llegar a ser muy críticos y presentarse como los mensajeros o intermediarios sin los cuales no podrá encontrarse a tiempo ninguna solución razonable: “quieren salvar el orden establecido antes de que sea demasiado tarde”

-La aceleración también es el resultado de que los grupos interesados, si no se sitúan en primera línea como militantes activos, actúan en todo caso en el mismo sentido que los grupos identificados con el tema. Su peso es silencioso, pero real, por su capacidad de represalia más o menos directa en el tiempo. Un clásico en esta línea es la amenaza de “votar mal” en las próximas elecciones, anticipada por los gobernantes, de manera a veces exagerada en relación con las probabilidades reales de que tales amenazas se cumplan.

Sin embargo, son los *clásicos* Cobb y Elder quienes señalan que hay ciertos momentos en los cuales aparecen “mecanismos de disparo” que favorecen la inclusión de un tema en la agenda: “Acontecimientos sociales que sirven de "mecanismos de disparo" (catástrofes, cambios tecnológicos, sucesos económicos, crímenes, elecciones...) y actores sociales que se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecer su primera definición, los "iniciadores", son el primer paso del trayecto” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 35)

La contingencia se vuelve una característica esencial del momento del acceso a la agenda, y la imagen de las “ventanas de oportunidad” empieza a cobrar forma con los trabajos de Cobb y Elder, y después Kingdon³⁰, quienes avanzan en la conceptualización del proceso:

³⁰ “Kingdon (1984: cap. 8) introdujo el término "ventana de las políticas", policy window, para describir el funcionamiento de estas oportunidades de elección. Se trata de oportunidades favorables que permiten colocar determinados problemas y recomendar ciertas propuestas de solución. Sociedad y gobierno tienen que estar preparados con diagnósticos y proyectos para cuando la dinámica política, de manera predecible o impredecible, configura una situación favorable para algún asunto en particular o para una familia de asuntos, anteriormente menospreciados. Esto ocurre particularmente cuando en ocasión de un evento periódico predecible (cambio de gobierno) o de uno impredecible (un sismo, una hambruna) hay mayor receptividad. Pero la oportunidad favorable supone o exige que las organizaciones sociales o el gobierno cuenten con una definición del problema gubernamentalmente tratable en términos de legalidad, eficiencia, consensualidad. Las ventanas no permanecen abiertas por mucho tiempo. Se cierran apenas los participantes perciben que el gobierno se ha hecho cargo de la cuestión, porque los participantes fallan al entrar en acción, tal vez por no contar con alternativas disponibles, o porque los acontecimientos que "abrieron la ventana" salen de la escena por ser

“Tanto Cobb y Elder, como Kingdon (1984, cap. 4), otro especialista en este tema, coinciden en señalar que el establecimiento de la agenda formal del gobierno es un proceso decisonal que las más de las veces es contingente, tornadizo. Rara vez el proceso está bien estructurado. En la mayor parte de las “issues areas” el proceso decisorio del gobierno es inestable, mala o laxamente estructurado, sin un patrón de comportamiento, que en mucho se asemeja a las “anarquías organizadas” que deciden según “el modelo de bote de basura” o de “papelera” (*Garbage Can Model*), expuesto por Cohen, March y Olsen (1972, 1974, 1976).” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 37)

De este modo, las discusiones sobre la agenda han abandonado la ilusión de un sistema estructurado, que tendría sus pautas claras y precisas de acceso a la agenda, para asumir el riesgo de plantear hipótesis en un contexto caracterizado por la contingencia y la “ambigüedad”. Dicho de otro modo, frente a la “contingencia” de la política, se propone observar las “ventanas” que sistemáticamente suele abrir el sistema político:

“aunque en mucho las decisiones públicas se caractericen por la contingencia, los sistemas políticos y los gobiernos de manera deliberada o espontánea han ido creando pautas, conductos, tiempos, organizaciones y liderazgos para regular tanto el flujo de las demandas públicas como el de las respuestas gubernamentales. Ordenan las demandas, encuadran los conflictos intra e intergrupales, definen los problemas, diseñan y construyen las alternativas políticas. Esta regulación formal e informal de la agenda ha ayudado a estructurar el proceso, fijando condiciones y parámetros, aunque sin poder cancelar de todo su carácter libre y plurimorfo.” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996:41)

Para M.A. Casar y C. Maldonado, que explícitamente dicen examinar la variable institucional como determinante tanto de la formación de agendas como de su traducción en políticas públicas (2010: 224), el autor del MS, John Kingdon, es catalogable como un institucionalista: “John Kingdon (1984) retoma la noción de la endogeneidad de los problemas públicos caracterizando al proceso de política como el resultado del aprovechamiento estratégico de ventanas de oportunidad. Aunque

temporalmente limitados; por ejemplo, se acabó el periodo de gobierno de un partido político que dio prioridad a ciertas cuestiones.” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 43)

Kingdon no aborda explícitamente los efectos de distintos marcos institucionales, es evidente que la existencia misma de ventanas de oportunidad y el margen de maniobra de los empresarios de política pública son un producto institucional en el sentido de que las instituciones conforman el espacio y el repertorio de estrategias disponibles en la esfera pública para organizar la respuesta del Estado por la vía de políticas públicas.” (Casar, M. A. y Maldonado, C.; 2010: 219)

Otro de los autores imprescindibles en una revisión sobre los trabajos en materia de establecimiento de la agenda, es el profesor Luis F. Aguilar Villanueva, quien dedica un amplio espacio en su estudio introductorio para describir y señalar los elementos que componen el enfoque de flujos múltiples³¹, para luego subrayar el papel de los

³¹ “el flujo de los problemas públicos rumbo a la agenda formal es regulado por las preferencias, propensiones y hasta proclividades y prejuicios del sistema político-administrativo en general y de las oficinas gubernamentales particulares. Por poderosos motivos históricos, ideológicos, políticos y constitucionales, los sistemas se han estructurado con referencia a ciertos valores, ideas y fuerzas sociales, que demarcan los límites de su acción legítima, los inclinan hacia ciertas cuestiones y los hacen refractarios a otras. Son sistemas acotados y predispuestos. No todo es posible y permisible, no todo es y debe ser objeto de su acción. La deslegitimación y crisis interna son los riesgos y efectos de traspasar los límites y olvidar la tendencia del sistema, su idiosincrasia. Leyes, valores, ideas, compromisos históricos, delimitan el universo de los problemas a calificar como públicos y de competencia gubernamental. Hay mayor sensibilidad por ciertos asuntos y grupos, a la vez que reticencia y hasta hostilidad ante otros. Los gobiernos activistas están predispuestos a acoger todo tipo de demanda, los limitados serán más cautos y selectivos. Pero la misma actitud se observa en las dependencias gubernamentales. Debido a sus ámbitos de jurisdicción formal, historia de decisiones, afinidades políticas, clientela y derechohabientes, convicciones personales de los directivos, procedimientos establecidos, incentivos..., cada una de las oficinas tienen su visión propia acerca de lo que es su función, responsabilidad, prioridad, compromiso, obligación. Este sesgo del sistema y de las dependencias públicas cumple la función de filtrar selectivamente la corriente de los problemas y demandas que se levantan desde la sociedad. Hay pues una reducción de la multiplicidad y variabilidad, por lo que se configura un patrón de atendibilidad y aceptabilidad de las cuestiones públicas. (...) Lo mismo ocurre con las soluciones en busca de problemas.” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 42)

“Lo mismo ocurre con las soluciones en busca de problemas. En un momento dado hay un universo disponible de respuestas lícitas y viables, correspondientes a los criterios valorativos y técnicos aceptados por el sistema en su conjunto y por los centros de gobierno. No todas las respuestas imaginables y disponibles pueden volverse operativas. Hay restricciones fiscales, legales, morales, tecnoproductivas, políticas. Sobre todo, tristemente, hay restricciones de la cabeza, mentales. Muchas respuestas pensables, argumentables, plausibles, son inhibidas de inmediato, sofocadas, caricaturizadas, o simplemente nunca pasarán por la cabeza de los políticos y funcionarios. Hay pues un patrón de plausibilidad político-administrativa, determinado por restricciones de recursos e ideas.” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 42-43)

“A su vez, las oportunidades de elección también contribuyen a poner orden en la interacción entre sociedad y estado. Normalmente los gobiernos se encuentran ocupados en asuntos previos o de rutina. En los momentos de saturación de la agenda o de intenso involucramiento gubernamental no hay tiempo y disposición para atender a nuevos asuntos: las oportunidades están cerradas. Sin embargo, debido a prácticas institucionales establecidas o a rutinas administrativas, se abren periódicamente buenas oportunidades para llamar la atención y colocar asuntos nuevos o pendientes.’ Cada sistema político y oficina de gobierno tiene su calendario de atención y descanso, su horario de abierto y cerrado.

Son oportunidades para aprovechar las elecciones políticas, los presupuestos anuales, las consultas públicas, las crisis de gobierno, la bonanza de la economía pública... También hay, de golpe, en razón de ciertos eventos críticos que sacuden o entusiasman a la ciudadanía, oportunidades favorables para plantear asuntos olvidados o rechazados (una agenda ecológica en ocasión de epidemias o calamidades,

actores involucrados (que son el objetivo central de esta investigación, en su intento de ser de utilidad a los emprendedores de políticas que intenten interpretar las innovaciones premiadas en los términos de este enfoque), y más aún, advertir sobre la importancia de los estudios sobre la agenda de gobierno, momento en el cual las teorías más amplias sobre democracia y política se ponen a prueba:

“el factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno. Este punto de estudio es el más afín e interesante para la ciencia (sociología) política, por cuanto tiene que ver con la localización, descripción y explicación de las fuerzas de los diferentes grupos sociales y de sus correlaciones de fuerzas. Más allá de la filosofía política y de la norma constitucional, con su visión de ciudadanos imparcialmente tratados e igualitariamente participantes, aquí se trata de saber si y por qué un grupo tenga en cautiverio al gobierno y lo use como instrumento de sus intereses exclusivos. O de averiguar si, en cambio, hay un conjunto plural de intereses sociales organizados, que tienen oportunidades semejantes de acceso a la agenda y cuentan, con la capacidad de lograr que sus intereses estén bien representados, razón por la cual el gobierno no es un instrumento servil y unilateral, sino un agente y árbitro en los arreglos de los grupos de interés. A la manera de Lasswell (1936) se trata de saber: *Who gets what, when and how*: Quién consigue qué cosa, cuándo y cómo. Aquí, tal vez más que en otras fases del desarrollo de la política, las teorías politológicas sobre el conflicto y el consenso, la parcialidad de los intereses y la legitimidad colectiva del gobierno, lo sectorial (lo corporativo, lo oligárquico) y lo público, son clave; aquí enfrentan además la prueba crucial de su consistencia y objetividad.” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 44-45)

Este recorrido sobre algunas de las discusiones y propuestas en torno al establecimiento de la agenda sirve para sostener el enfoque de análisis (*Multiple Stream*) que aquí se

una agenda exportadora a raíz de innovaciones tecnológicas). Todo esto configura un patrón de receptividad gubernamental que contribuye a estabilizar y ordenar el carácter misceláneo y mudable de los reclamos y presiones sociales. No todo es azar en la elaboración de la agenda.” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 43-44)

propone, y al mismo tiempo, sugiere una discusión de carácter teórico en sentido más amplio.

3.2 El enfoque de Flujos Múltiples (*Multiple Stream*)

Para esta investigación se recurre al ya mencionado modelo *Multiple Stream* (MS), cuya traducción puede ser modelo de Corrientes o Flujos múltiples, propuesto originalmente por John Kingdon (1995), y reelaborado por Nikolaos Zaharidis (1999, 2003, 2007). Se utiliza el MS por su valor analítico, ya que las distintas corrientes permiten reflexionar de manera separada, pero al final “acoplada”, sobre las cuestiones que interesan a esta investigación: las bases de datos, la política electoral de los municipios y el papel que juegan los analistas de políticas como emprendedores que aprovechan las ventanas de oportunidad.

El MS, al ser un modelo que trata de explicar el cambio en las políticas públicas, puede ser interpretado tanto en términos descriptivos como prescriptivos.

Aunque el enfoque haya sido desarrollado para explicar el cambio, y por ende puede ser utilizado para preverlo, no es tema de esta investigación comprobar que el cambio “realmente sucedió” o que “podrá realmente suceder así”. Otros se podrán encargar de comprobar o refutar las hipótesis del MS. Lo que se hace en la investigación es tratar de utilizar el enfoque de modo que facilite la consecución de los objetivos de la misma, relacionados con el análisis de las innovaciones.

Esto es similar a lo que hace Zahariadis cuando desarrolla el modelo original de Kingdon. El primero, trata de explicar las privatizaciones en Europa y, en el transcurso, hace las modificaciones que le permiten entender el fenómeno político. No hace una discusión sobre los modelos o enfoques, sino que estudia las privatizaciones a través de cierto enfoque. Esto es lo que se pretende en la presente investigación: aplicar el modelo para estudiar las innovaciones locales, dándole una nueva orientación al pensarlo en los términos de su utilidad analítica para el aprendizaje y réplica.

En otras palabras, se utiliza el modelo en un nuevo marco, analizando cuándo sirve y cuándo no, siempre en relación al objetivo de la investigación, que no es “describir el

cambio”, sino “interpretar otras alternativas” para elaborar una estrategia que permita replicarlas.

Las razones que motivan el uso de este modelo en esta investigación son diversas. Por un lado, su reconocimiento dentro del ámbito académico como modelo de análisis que ha demostrado cumplir con los criterios de validez científica, aceptados hasta el momento por la comunidad epistémica de estudios sobre políticas públicas. Por otro lado, su utilidad para distinguir ciertos elementos de manera independiente y al mismo tiempo darles un sentido en su interdependencia y proponerlos en una teoría que los armoniza.

Ha sido posible hacer un análisis de las bases de datos de los premios a través del *Policy Stream*, de la política electoral y el clientelismo a través del *Political Stream*, y al mismo tiempo discutir los enfoques de análisis narrativos e interpretativos tanto en la definición de los problemas del *Problem Stream* como en términos de argumentación y persuasión de los policy entrepreneurs, todo ello además con el objetivo explícito de la teoría de aprovechar las ventanas de oportunidad para tener más posibilidades de éxito en la implementación de cambios (innovaciones) en el gobierno.

El enfoque del MS fue propuesto a mediados de los años ochenta del siglo pasado por John W. Kingdon en su libro “*Agendas, Alternatives, and Public Policies*”, publicado en 1984, con una 2da edición en 1995, luego de que fuera galardonado por el premio “Aaron Wildavsky Award, Public Policy Section, American Political Science Association”, en 1994.

El enfoque original de Kingdon, desarrollado en Estados Unidos y pensando en un sistema presidencial, fue desarrollado y adaptado posteriormente al sistema parlamentario europeo por el griego Nikolaos Zahariadis, en su libro “*Ambiguity and Choice in Public Policy: Political decision making in modern democracies*” en el año 2003.³²

³² En las dos ediciones del importante libro de Paul Sabatier sobre los distintos enfoques de políticas públicas, ha sido Zahariadis, y no Kingdon, el encargado de redactar el respectivo capítulo sobre el enfoque del Multiple Stream. Según Sabatier, originalmente le habían ofrecido a Kingdon redactar el capítulo, pero éste desestimó el ofrecimiento, por lo que Sabatier le ofreció a Zahariadis que se hiciera cargo de la redacción del enfoque.

El MS se agrupa entre el conjunto de enfoques que buscan entender y explicar los cambios en las políticas: *policy change*. Kingdon sugiere que el cambio es producto de dos variables:

"El cambio será visto en una función de que haya un cambio en los participantes importantes (por ejemplo, un cambio de administración o la entrada de nuevos legisladores), o como una respuesta a los cambios en el ambiente nacional (national mood) o en la forma en que se configuran los grupos de interés." (Kingdon, J.; 1995:146)

El argumento principal del MS es que "las políticas son el resultado de problemas, soluciones y política, acopladas o unidas por emprendedores de política mientras las ventanas de oportunidad estén abiertas"³³ (Zahariadis, N .; 2003: 1-2).

Este modelo del "proceso de la política (*policy process*)"³⁴ se compone analíticamente de cinco elementos: tres corrientes o flujos (la de las políticas públicas, la de los problemas, y la de la política)³⁵, la idea de las "ventanas de oportunidad" y por último el rol del emprendedor de políticas que acopla las corrientes cuando se abren las ventanas:

"El enfoque de Flujos o Corrientes Múltiples (*Multiple Stream*) conceptualiza el proceso de formación de políticas públicas a partir de tres corrientes independientes:

1) una corriente de políticas (*policy stream*), que se refiere a reducidas comunidades de políticas (*policy communities*) integradas por aquellos que

³³ "The main argument is that policies are the result of problems, solutions and politics, coupled or joined together by policy entrepreneurs during open windows of opportunity." (Zahariadis, N.; 2003:1-2)

³⁴ Policy process: "un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política". Aguilar Villanueva, Luis F. (1996) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa. México. Pag. 15

³⁵ Las palabras en inglés sobre el "policy" y "politics" a las que se refiere el flujo de las políticas y el flujo de la política respectivamente, remiten a la necesaria aclaración de la traducción al castellano, ya que se utiliza la misma palabra "política" para referirse a ambas. La diferencia entre policy y politics puede entenderse de la siguiente manera:

Politics: "los fenómenos de la lucha por el poder, la concurrencia entre partidos, grupos de interés, categorías sociales, personas, para el ejercicio de influencia y la ocupación de funciones de autoridad en una colectividad, en un país, en un mercado electoral, en los procesos de decisión. (Meny, Y. y Thoening, J.C.; 1992: 89)

Policy: "un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad" (Meny, Y. y Thoening, J.C.; 1992:89)

abogan por alguna política, investigadores de políticas y otros especialistas que analizan los problemas y proponen soluciones;

2) una corriente de problemas (*problem stream*), que consiste en la información acerca de los problemas del "mundo real"; y

3) una amplia corriente de la política (*politics stream*) que incluye la alternancia en los principales puestos administrativos y representativos.

Las posibilidades de que se adopten ciertas políticas se incrementan cuando las ventanas de las políticas (*policy windows*), es decir, los cambios en la corriente de la política (*politics stream*) o del problema (*problem stream*), presentan una oportunidad para acoplar o juntar a las tres corrientes."³⁶ (Zahariadis, N. ; 2003: 27).

En las diversas publicaciones en las que Zahariadis ha expuesto el argumento del enfoque, y con algunos ajustes entre ellas, propone un esquema para entender la composición del enfoque de acuerdo a los cinco elementos que le dan forma.

En el flujo de las políticas (*policy stream*) se observa una serie de ideas “flotando alrededor”, en una especie de “sopa primigenia” desde la cual surgen las que intentarán dar solución al problema. Los criterios que debe superar cualquier idea que quiera ser considerada por la comunidad de políticas (*policy community*) como parte de esta fuente de ideas son: a) “factibilidad técnica” (*technical feasibility*) y b) “aceptación de los valores que aporta” (*value acceptability*).

En el flujo de los problemas (*problem stream*) se observa la manera en la que la opinión pública conoce y llega a *definir* ciertas situaciones como “problemas”. Para ello se cuenta, según los autores, con diversos mecanismos. Por ejemplo, a través del uso de indicadores, porque ocurren eventos que llamen la atención (*dramatic events or crises*) o por la retroalimentación de programas en marcha (*feedback*). También afectará la

³⁶ “The multiple stream formulation conceptualizes the policy formation process as three largely unrelated streams: 1) a policy stream, which refers to narrow policy communities of advocates, researchers, and other specialists that analyze problems and propose solutions; 2) a problem stream, which consists of information about “real world” problems; and 3) a broader political stream that includes turnover of key administrators and legislators. The chances that certain policies will be adopted are enhanced when policy windows, that is, changes in the political or problem stream, present an opportunity to couple or join the three streams together.” (Zahariadis, N.; 2003:27)

“carga de problemas” (*problem load*) que ya existen en la agenda. Otro elemento perceptual que puede influir sobre el momento de interpretar las situaciones como problemas pueden ser las imágenes de la política (*policy images*), que incluyen una serie de valores implícitos.

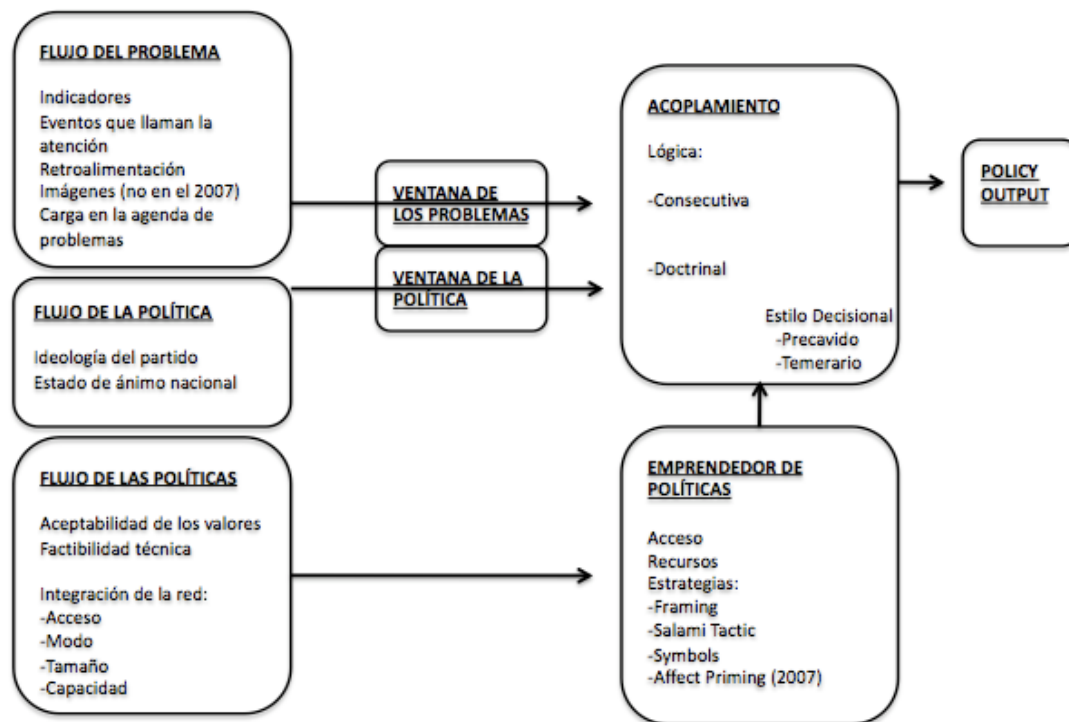


Ilustración 2. Componentes del enfoque de flujos múltiples (multiple streams)

Esquema a partir de Zahariadis 2003 (p.153), con las adaptaciones del 2007 (p.71) señaladas entre paréntesis. En la edición de 2007 retira “imágenes” del “flujo del problema”, y agrega “Affect Priming” en el Acoplamiento.

En el flujo de la política (*politics stream*) se observan principalmente los cambios de personas en las administraciones públicas y el poder legislativo. En este flujo correrán las cuestiones relacionadas con el “sentimiento o sentir nacional” (*national mood*) y las campañas de presión de grupos interesados en influir en la agenda (*pressure groups campaigns*). Asimismo, formarán parte de este flujo las cuestiones relacionadas con la ideología de los partidos que han ganado el gobierno (*ideology of governing parties*).

Para que las innovaciones tengan éxito y alcancen la agenda deberá suceder un *acoplamiento* entre las corrientes. Esto sucede cuando los emprendedores logran aprovechar las distintas ventanas (*policy windows*) que se abren tanto en la corriente de

los problemas (*problem stream*) como en la de la política (*politics stream*). Las características esenciales del proceso del acoplamiento son:

-la posición institucional y las estrategias del emprendedor de políticas (*policy entrepreneur*), quien se encarga de juntar las corrientes.

-el impacto de las ventanas de política (*policy windows*), que impiden o intensifican las posibilidades del acoplamiento de soluciones específicas.

De acuerdo al modelo de flujos múltiples (*multiple stream*), debido a las características del proceso, así como a las peculiaridades de cada uno de estos cinco elementos que componen el enfoque, es posible lanzar dos hipótesis en relación al éxito que pueden tener los innovadores en su intento por alcanzar la agenda:

a) Las ventanas (*policy windows*) que se abren en la corriente del problema (*problem stream*) promueven la adopción de políticas del tipo *problem solving*, mientras que las ventanas en la corriente de la política (*political stream*) fomentan un proceso mediante el cual las políticas están en busca de una justificación

b) Los emprendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) persistentes, con buenas relaciones personales y que utilicen dispositivos manipuladores tienen más probabilidades de tener éxito en el acoplamiento.

3.2.1 Supuestos y lógica del enfoque.

Cualquier hipótesis que intente responder a la pregunta sobre el cambio de las políticas públicas se sostiene implícitamente en ciertos supuestos sobre la manera en la que se cree que los actores en el gobierno “toman las decisiones”. En otras palabras, detrás de cada enfoque sobre el cambio está algún modelo decisional. Para el caso del modelo de MS, el modelo decisional que adopta se deriva del modelo denominado “bote de basura”. Frente otros modelos decisionales, el del bote de basura trabaja sobre la “ambigüedad” y el “azar”. La siguiente tabla representa un cuadro descriptivo, sacado del libro de Bruno Dente y Joan Subirats (2014:67), en el que se resumen los modelos decisionales.

Tabla 3. Resumen de los modelos decisionales

Modelo Decisional	Quién decide	Criterio para la decisión -condiciones cognitivas
Modelo racional (Rational Choice)	Individuo racional	Optimización -certeza
Racional limitada (Bounded rationality. Herbert Simon)	Individuos o coalición	Satisfacción -incertidumbre
Incremental (Charles Lindblom)	Interdependencia parcial	Muto acuerdo -parcialidad
Modelo de Bote de Basura (March y Olsen)	Variable	Azar -ambigüedad

Adaptado de Dente, B. y Subirats, J. (2014:67)

Kingdon (1995) adaptará el modelo del bote de basura al proceso de políticas públicas del gobierno federal norteamericano: “Organizaciones o gobiernos, llamadas anarquías organizadas, se caracterizan por tres propiedades generales: participación fluida, preferencias problemáticas, y tecnología poco clara. (Zahariadis, N.; 2007: 67). El modelo decisional del “bote de basura” se distingue del modelo lineal y ortodoxo de la toma de decisiones:

“Aunque puede ser conveniente imaginar que las oportunidades de elección conducen primero a la generación de alternativas de decisión, luego a un análisis de sus consecuencias, luego a una evaluación de las consecuencias en términos de objetivos y finalmente a una decisión, este tipo de modelo es, por lo general, una pobre descripción de lo que realmente pasa. En el modelo del bote de basura, en contraste, una decisión es el resultado o la interpretación de varias posturas, relativamente independientes, dentro de una organización.” (Cohen, March y Olsen; 2011:253-254)

El modelo distingue entre las condiciones que se dan en situaciones de “incertidumbre” y de “ambigüedad”:

"El problema en condiciones de ambigüedad es que no sabemos cuál es el problema; su definición es imprecisa y cambiante. Distinguir entre información relevante e irrelevante es problemático, lo que puede dar lugar a interpretaciones falsas y engañosas sobre los hechos. La elección se vuelve menos un ejercicio de resolución de problemas y más un intento de dar sentido a un mundo

parcialmente comprensible (Weick 1979. P 175). Contradicciones y paradojas aparecen: a las agencias estatales se les dice que expandan sus servicios y, al mismo tiempo se reducen radicalmente sus presupuestos. Se solicita y se produce información pero no se utiliza en las decisiones (Feldman, 1989). En contraste con los modelos que hacen hincapié en las acciones consecuentes, el modelo de cubo de basura proporciona una lógica alternativa basada en el orden temporal. Las opciones tienen más que ver con la evocación simultánea de los problemas y soluciones que con cualquier correlación intrínseca entre ellos. En otras palabras, la elección se hace a menudo bajo un modelo de al primero en llegar será el primero al que se le sirva (*first-come, first-served basis*).” (Zahariadis, N .; 2007: 67; 2003:4)

El MS, al considerar el modelo decisional de bote de basura, trata de explicar el proceso de formulación de políticas públicas en contextos de “ambigüedad”:

"MS describe la elaboración de políticas públicas bajo condiciones de ambigüedad, es decir, cuando las preferencias son problemáticas, cuando la tecnología no está clara, y la participación es fluida. Lo que es central en este trabajo no es la razón detrás de la ambigüedad, sino sus usos en la política." (Zahariadis, N .; 2003: 153)

"La lógica del MS es aplicable en condiciones de ambigüedad, cuando hay preferencias problemáticas, la participación es fluida, y la tecnología no está clara. Supone un proceso de formulación de políticas en una "anarquía organizada" que es fluida y compleja, y generosamente fortuita.” (Zahariadis, N.; 2003: 67)

El “bote de basura” y las “anarquías organizadas”

El antecedente teórico que permite al MS trabajar conceptualmente con la ambigüedad es el trabajo desarrollado por Cohen, March y Olsen (1972), y su modelo organizacional del “bote de basura”. Michael Cohen, James March y Johan Olsen (1972) utilizan esta metáfora del “bote de basura” para describir el proceso de toma de decisiones en las anarquías organizadas:

“Para entender el proceso dentro de las organizaciones, uno puede ver la

oportunidad de elección como un bote de basura, en el cual varios tipos de problemas y soluciones son arrojados por los participantes en cuanto son elaborados. La mezcla de la basura en un solo bote depende de la mezcla de botes disponibles, de las etiquetas pegadas a los botes alternativos y del tipo de basura que se esté produciendo en el momento, así como de la velocidad con la cual la basura es recogida y retirada de la escena” (Cohen, March y Olsen; 2011:251)

Las anarquías organizadas “son organizaciones —o situaciones de decisión— caracterizadas por tres propiedades generales (Cohen, March y Olsen; 2011: 249-250):

- La primera son las preferencias problemáticas³⁷. En la organización es difícil atribuir un conjunto de preferencias a la situación de decisión que satisfaga los estándares de consistencia requeridos por una teoría de la elección. La organización opera sobre la base de una variedad de preferencias que son inconsistentes y mal definidas. Esto se puede describir de mejor manera como una colección dispersa de ideas antes que como una estructura coherente; la organización revela las preferencias a través de las acciones, antes que las acciones a través de las preferencias.
- La segunda propiedad es la de la tecnología poco clara³⁸. Aun cuando la organización se las arregla para sobrevivir e incluso producir, sus propios procesos nos son entendidos por sus miembros. Esto opera sobre la base de procedimientos simples de prueba y error, lo que les deja el aprendizaje de los accidentes de las experiencias pasadas y la pragmática invención de las necesidades.

³⁷ First, participation in such organizations is fluid. Turnover is high, and participants drift from one decision to the next. Legislators come and go, and bureaucrats, especially high-level civil servants, often move from public service to private practice. Moreover, nongovernmental actors, such as employer associations, trade unions, and consumer groups, exercise significant influence over the form certain decisions will take. Involvement in any one decision varies considerably, and so does the time and effort that participants devote to it. (Zahariadis, N.; 2007: 67)

³⁸ Second, people often don't know what they want. To say that policy makers almost never make their objectives crystal clear is hardly novel, but it is true that quite often time constraints force politicians to make decisions without having formulated precise preferences. Decisions are made despite, and may even be facilitated by, opaqueness (Sharkansky 2002). This situation stands in stark contrast to that of most businesses, where the ultimate goal is clear: to make a profit. As Cohen, March, and Olsen (1972, p. 1) aptly put it, organized anarchies “can be described better as a collection of ideas than as a coherent structure.”(Zahariadis, N.; 2007: 67)

- La tercera propiedad es la participación fluída³⁹. Respecto a los participantes, la variación se da en la cantidad de tiempo y esfuerzo que dedican a los diferentes dominios; el involucramiento varía de un momento a otro. Como resultado, los límites de la organización son inciertos y cambiantes; la audiencia y los que realizan las decisiones para cualquier tipo de elección cambian caprichosamente.”

El proceso decisional de una anarquía organizada se caracteriza por ser "una colección de elecciones buscando problemas, temas y sentimientos buscando situaciones de decisión en las cuales puedan ser ventilados, soluciones buscando temas de los cuales puedan ser respuesta, y tomadores de decisiones buscando trabajo” (Cohen, March y Olsen; 2011: 252). De aquí que se diga que las decisiones se parezcan a un “bote de basura” o “papelera” en el que los participantes arrojan varios problemas y varias soluciones a medida que los generan:

“Apenas se presenta la oportunidad de elegir en una organización, los miembros interesados en la elección ven en ella la ocasión para introducir sus problemas y preocupaciones y para lanzar sus propuestas de solución. Se introduce así en el proceso de decisión organizacional toda suerte de problemas y tipos de solución, a granel, con diversos niveles de análisis y prueba, con diversos propósitos, prioridades, procedimientos y tiempos. Más aún, en esos momentos, aparece de golpe un gran número de gente, desconocida y marginal, que exige participar y ser tomada en cuenta. Los encargados de la decisión en parte expresan las ideas y preocupaciones de los demás, y en parte introducen sus propios intereses, preocupaciones, visiones y tecnologías. Sin ser una lotería, decidir significa en mucho meter la mano en una “papelera” o “bote de basura” y tratar de configurar con sus elementos fragmentados, dispersos y heterogéneos

³⁹ Third, technology—i.e., an organization’s processes that turn inputs into products—is unclear. Members of an organized anarchy, such as a university or national government, may be aware of their individual responsibilities, but they exhibit only rudimentary knowledge concerning the way their job fits into the overall mission of the organization. Jurisdictional boundaries are unclear, and turf battles between different departments or agencies are common. Members of the legislature often complain of unaccountable officials, who, in turn, frequently express their frustration with overburdening reporting rules and independent-minded public managers. Past experience often guides their actions, making trial-and-error procedures indispensable learning tools. (Zahariadis, N.; 2007: 67)

alguna respuesta integrada. Decidir es compatibilizar los elementos que se tienen a la mano.” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 38)

Las características que determinan la toma de decisiones en las anarquías organizadas llaman la atención sobre los fenómenos de la “ambigüedad” y la “atención”:

“Con el fin de aprovechar las actuales teorías del comportamiento organizacional intentando incluir en éstas el concepto de la anarquía organizada, dos importantes fenómenos críticos deben ser considerados. El primero se refiere a la manera en la cual las organizaciones realizan sus elecciones sin tener metas consistentes y compartidas. Las situaciones de elección en condiciones de ambigüedad en las metas son comunes en las organizaciones complejas. A menudo los problemas se resuelven sin recurrir a la negociación explícita o a un sistema de precios de mercado explícito. Estos dos son procesos comunes para tomar decisiones cuando el consenso está ausente. El segundo fenómeno se refiere a la manera en la que los miembros de una organización se activan. Esto implica la cuestión de cómo los miembros ocasionales se convierten en activos y cómo **la atención** se dirige hacia, o lejos, de una decisión. Es importante entender los patrones de atención en una organización, considerando que no todos atienden a todo, durante todo el tiempo.” (Cohen, March y Olsen; 2011: 250-251)

Un elemento central para atender a los objetivos de esta investigación, relacionados con las estrategias que deberá desplegar el emprendedor que busque replicar alguna innovación, se encuentra en el énfasis que el MS hace sobre la cuestión del “tiempo”:

"Quién presta atención a qué y cuándo es crítico. El tiempo es un recurso insustituible, único, cuyo suministro es totalmente inelástico. (...) Debido a que la principal preocupación de los tomadores de decisiones -encargados de la formulación de políticas, empresarios de negocios, o altos funcionarios públicos- es gestionar eficazmente su tiempo más que gestionar sus tareas (Drucker 1985; Mackenzie 1997), es razonable considerar un enfoque que otorgue importancia al tiempo en lugar de la racionalidad." (Zahariadis, N .; 2007: 68)

Críticas y diferencias con otros enfoques

Si bien el MS trata de distinguirse de otros lentes conceptuales, comparte, y hasta se basa, en algunas características esenciales de otros enfoques:

“La teoría del MS se inspira en las discusiones sobre la teoría de la racionalidad limitada y las teorías organizacionales formuladas por March, Simon y sus colegas. MS teoriza a nivel sistémico, e incorpora un sistema completo o una decisión por separado como unidad de análisis. Al igual que la teoría de sistemas, se considera la elección como la producción conjunta, formulada por el tira y afloja de varios factores. La lente es sensible a la forma en que la información afecta a la elección, que está en el corazón de la teoría anterior sobre sistemas y comunicación política (por ejemplo, Deutsch 1966; Steinbruner 1974). Comparte terreno común con las teorías del caos en estar atento a la complejidad, al suponer una cantidad considerable de aleatoriedad residual, y en ver a los sistemas como en constante evolución y no necesariamente resolverlos en equilibrio (Kingdon 1994, p. 219). Las decisiones colectivas no son simplemente derivados de los esfuerzos individuales agregados de alguna forma, sino más bien son el resultado combinado de fuerzas estructurales y procesos cognitivos que son altamente dependientes del contexto.” (Zahariadis, N.; 2007: 66; 2003:2)

Las cuestiones en las que sí se puede distinguir el MS de otros enfoques empiezan por la manera de relacionarse con la tradicional conceptualización del proceso por etapas de la formulación de políticas públicas y sus planteamientos fundacionales heredados de la teoría de la elección racional. El MS discute la distinción entre “definición de problemas” y el resto del proceso, proponiendo por el contrario que la definición es parte integral del propio proceso:

“Diversos analistas ven a la definición de los problemas como un proceso separado (...) Argumento que es una parte integral del proceso de elaboración de políticas. La manera en la que los problemas se definen como problemas ha sido un tema que ha llamado considerablemente la atención en la investigación sobre políticas públicas. Esto se debe a que la manera en que un problema es definido como problema nunca es únicamente un ejercicio técnico. Involucra posiciones respecto a valores, intereses y afectos. Los tomadores de decisión en

el proceso de las políticas tienen intereses que necesitan satisfacer; de aquí que ellos tiendan a favorecer ciertos problemas y definiciones específicas sobre esos problemas” (Zahariadis, N .; 2003: 161)

No sólo se ubica en un terreno distinto de aquellos que ven el análisis de las políticas públicas en etapas, sino que también acompaña a quienes han abandonado los supuestos sobre la racionalidad, el *rational choice*, y el *advocacy coalition framework* (Zahariadis, N; 2003:158-159). Por lo tanto, se sitúa en una posición intelectual más cercana a los debates contemporáneos sobre la construcción social de los problemas y la influencia que el lenguaje tiene en la construcción de las definiciones:

“Cómo se definen los problemas también dice algo acerca de los valores. Los ciudadanos utilizan diferentes expresiones lingüísticas al prestar atención a ellos. (...) He utilizado el término “imagen política” (*policy image*) para capturar el cariz de la definición del problema, los usos políticos de símbolos para encapsular el afecto y la cognición, y la elaboración de marcos para que la manipulación de imagen lleve a la elección favorable. Todo esto demuestra que la definición del problema no puede ser tratada como un proceso separado, sino como una parte integral de la formulación de políticas. La heurística por etapas, que rompe el proceso de las políticas en etapas distintas no sirve bien a los analistas. (...) He argumentado que los problemas no podrán ser bien definidos hasta que aparezcan soluciones disponibles. Aquí he demostrado que empresarios de las políticas (*policy entrepreneurs*) ayudan a los responsables políticos a definir los problemas, en un esfuerzo para acoplar las tres corrientes. La definición del problema es otra forma de ver la decisión de políticas (*policy choice*).” (Zahariadis, N .; 2003: 161)

Enmiendas y extensiones al enfoque original del Multiple Stream.

El MS fue desarrollado originalmente por J. Kingdon para explicar el proceso de elaboración de las políticas públicas a nivel nacional en el sistema presidencial norteamericano. N. Zahariadis lo ha adaptado para hacer un análisis a las democracias parlamentarias europeas, generando con ello un par de enmiendas al modelo original.

Para ello retoma el MS y lo adapta al sistema parlamentario:

“Adapto un modelo de flujos múltiples, que fue desarrollado por Kingdon (1995) para explicar el establecimiento de la agenda –*agenda setting*– en los Estados Unidos, y yo lo extiendo a la formación de las políticas (establecimiento de la agenda –*agenda setting*– y la toma de decisiones) en sistemas parlamentarios. ¿Puede un modelo desarrollado para explicar la política en lo que Kingdon llama “anarquía presidencial organizada” (*presidential “organized anarchy”*) ser útil incluso en los sistemas parlamentarios “ordenados”? ¿Cómo es que los gobiernos nacionales formulan políticas cuando la ambigüedad está presente, y por qué es más probable que una política se adoptada y no otra? “ (Zahariadis, N .; 2003: 1)

Siguiendo este ejercicio, la presente investigación replantea las preguntas, pensando en las anarquías organizadas de los sistemas de gobierno a nivel local: ¿puede el MS ser útil para los sistemas de gobierno a nivel local?, ¿cómo es que los gobiernos locales formulan políticas cuando la ambigüedad está presente?, y ¿por qué es más probable que una política sea adoptada y no otra?

Esta investigación hace tres tipos de extensiones al uso original que Kingdon y Zahariadis han hecho del MS.

Nivel de gobierno:

Mientras que Kingdon trabaja con el nivel nacional norteamericano, y Zahariadis con el nivel nacional e internacional en Europa, esta investigación trata con el nivel local de los gobiernos.

Sistema político:

Zahariadis usa el MS en sistemas parlamentarios europeos, frente al sistema presidencial norteamericano del modelo original de Kingdon. Aunque México también es un sistema presidencialista como Estados Unidos, el nivel local tiene ciertos elementos del parlamentarismo, dada su relación con el cabildo.

Ideología partidista:

Uno de los elementos del *political stream* del modelo original es la “ideología partidista”, que es posible identificar tanto en Estados Unidos como en Europa a través

de los partidos políticos. Esto no es posible en México, ya que las frecuentes y distintas coaliciones entre partidos políticos (en algunos casos aparentemente incompatibles, como las alianzas entre el PAN y el PRD) son un síntoma de la ausencia de componentes ideológicos enfrentados en las elecciones. Por lo tanto, la investigación hace una extensión del *political stream* en contextos políticos como el mexicano, donde no es posible encontrar disputas en los contenidos, ni claras representaciones a través de las siglas partidistas.

3.2.2. Policy Stream: el flujo de las políticas públicas

La corriente o flujo de las políticas públicas, *policy stream*, incluye una “sopa de ideas” que compiten para ganar la aceptación de cierta red de políticas o *policy network*⁴⁰. (Zahariadis, N.; 2003:155). Kingdon se refiere a estas ideas como si fueran una “sopa primigenia de ideas” (*policy primeval soup*) que afectará o determinará el tipo de soluciones que entren en el “proceso de selección”:

“La corriente de políticas incluye una “sopa de ideas” que compiten para ganar la aceptación de las redes de políticas. Las ideas se generan por especialistas en las comunidades políticas (redes que incluyen burócratas, miembros del personal del Congreso, académicos e investigadores de centros de investigación que comparten un interés común en una sola área de la política, como la salud o la política medioambiental) y son considerados en diversos foros y formas, como las audiencias, documentos y conversaciones. Algunas ideas sobreviven de este período inicial, básicamente sin cambios, otros se combinan en las nuevas propuestas, y otras simplemente desaparecen. Mientras que el número de ideas que flotan alrededor es bastante grande, pocas son las que reciben una consideración seria. Los criterios de selección incluyen la viabilidad técnica (*technical feasibility*) y la aceptación valorativa (*value acceptability*). Las propuestas que sean o parezcan ser difíciles de implementar, tienen una menor probabilidad de sobrevivir a este proceso. Por otra parte, las propuestas que no se ajusten a los valores de los responsables políticos (*policy makers*) tienen

⁴⁰ “The policy stream includes a “soup” of ideas that compete to win acceptance in a policy networks.” “La corriente de las políticas incluye una “sopa de ideas” que compite por ganar aceptación en la red de la política (policy network)”. (Zahariadis, N.; 2003:155)

menos probabilidades de ser consideradas para su adopción. Las propuestas de nacionalizar los ferrocarriles de Estados Unidos, por ejemplo, tienen pocas posibilidades de sobrevivir en Washington. (Zahariadis, N.; 2007: 73)

Aunque Zahariadis sólo hace referencia a dos criterios, el modelo original de Kingdon proponía que se debían cumplir al menos cinco criterios (Kingdon, J.; 1995: 131-139) en el caso de pretender la “supervivencia” de la idea:

1. viabilidad/factibilidad técnica (*technical feasibility*)
2. aceptabilidad de los valores (*value acceptability*)
3. costo tolerable (*tolerable cost*)
4. anticipado consentimiento público (*anticipated public acquiescence*)
5. posibilidad razonable de receptividad entre quienes han sido electos para tomar las decisiones (*reasonable chance for receptivity among elected decision makers*)

La manera en que estos criterios⁴¹ influyen en las posibilidades de supervivencia, según las palabras de Kingdon es la siguiente:

“Las propuestas que cumplan ciertos criterios aumentarán sus posibilidades de supervivencia. Son técnicamente factibles –previamente trabajadas y capaces de ser implementadas. Son aceptables a la luz de los valores que poseen los miembros de la comunidad política. Estos valores incluyen, no sólo las nociones sobre la función y el tamaño apropiado del gobierno, sino también conceptos como la equidad y la eficiencia. Especialistas en la comunidad política también anticipan las dificultades que tendrán que afrontar sus propuestas. Adaptan sus propuestas a una restricción presupuestaria prevista, consideran si sus propuestas obtendrán el consentimiento tanto del público masivo como el

⁴¹ Para Kingdon, los dos primeros criterios, que son a los que se refiere Zahariadis, se dan “dentro de la propia comunidad de políticas”, mientras que los tres restantes son “anticipaciones de futuras restricciones”: “*Specialists must also anticipate what might happen should the proposal be advanced in the larger political arena.*” (Kingdon, J.; 1995: 131) Zahariadis (2003:155) en cambio, enfoca su trabajo en tres criterios, por un lado los de la aceptabilidad de los valores (*value acceptability*), y de la factibilidad técnica (*technical feasibility*) de la idea, y por el otro el nivel de integración “level of integration” que tiene la comunidad de políticas (*policy community or policy network*).

especializado, y alteran sus propuestas para ganar la aprobación de los funcionarios electos.” (Kingdon, J.; 1995: 143-144)

De profunda relevancia para esta investigación es la “lista de alternativas” que se genera como producto de esta corriente o flujo de las políticas. De esta *short list* se tomarán las innovaciones que luego tratarán de ser acopladas con las otras dos corrientes.

Policy communities

Será la composición de las comunidades o redes de políticas (*policy networks*) las que determinen el tipo de innovaciones que surgen del flujo de las políticas públicas (*policy stream*). De acuerdo a Kingdon, las comunidades⁴² de políticas se componen de especialistas en un ámbito político determinado, por ejemplo salud, vivienda, protección ambiental o justicia penal, y son en gran medida independientes de los acontecimientos políticos tales como el cambio de la administración y la presión de grupos legislativos:

“Se puede estar seguro de que estos especialistas son afectados y reaccionan a los acontecimientos políticos. Pero las fuerzas que impulsan el “flujo político” (*Political Stream*) y las fuerzas que impulsan la corriente de políticas (*Policy Stream*) son bastante diferentes: cada uno tiene una vida propia, independiente de la otra”(Kingdon, J .; 1995: 117-118)

La hipótesis que se desprende sobre las cuatro dimensiones y el tipo de integración de las redes se puede entender así:

“Las redes menos integradas son más grandes en tamaño y tienen un modo competitivo, una capacidad administrativa más baja, y el acceso es menos restringido. Por el contrario, las redes más integradas son más pequeñas en tamaño y tienen un modo consensual, de mayor capacidad, y un acceso más restringido” (Zahariadis, N.; 2007: 73)

⁴² En su libro del 2003, Zaharadis cambia el nombre de “comunidad” por el de “network”, hablando así de “*policy networks*”: “*to better capture the fluidity of network boundaries, which differ considerably across countries.*” (Zahariadis, N.; 2003:155).

El argumento radica en que la integración de las redes condiciona la innovación de las políticas a través del tiempo y de los países. Zahariadis agrega dos puntos al respecto.

"En primer lugar, la dependencia del camino (*path dependence*) es frecuente en las políticas públicas (Pierson, 2000). Soluciones adoptadas anteriormente encausan los debates posteriores al privilegiar algunas soluciones sobre otras. En segundo lugar, con el tiempo algunas ideas se asocian con coaliciones particulares"(Zahariadis, N .; 2003: 45)

A la influencia de ideas previas, y los vínculos entre coaliciones y ciertas ideas, Zahariadis los relaciona con la estructura de las redes: "la estructura de las redes influye en la trayectoria de las ideas en la corriente de política. (...) Las diversas dimensiones de la integración –tamaño, el modo, la capacidad y el acceso– afectan la evolución de las ideas "(Zahariadis, N .; 2003: 64)

Mientras que Kingdon argumenta que la generación de alternativas en la corriente de políticas es incremental, Zahariadis argumenta que esto no es necesariamente así (2003:46).

Las alternativas viables deben atravesar un período de *softening up*, que favorece el establecimiento de su legitimidad en las comunidades relevantes. Algunas sobreviven el proceso en su mayor parte intactas, otras se combinan y forman parte de nuevas propuestas, y otras sencillamente desaparecen. Zahariadis considera que son dos los criterios que generalmente aumentan las posibilidades de que las alternativas “burbujeen hasta la cima de la *primeval soup of ideas*” (Zahariadis, N.; 2003: 46):

Viabilidad técnica: "se refiere a la relativa facilidad de implementar una opción particular. Obviamente, una alternativa que parece ser más fácil de implementar tiene mejores oportunidades de sobrevivir este proceso y es más probable que se adopte. "

Aceptabilidad de los valores: "la compatibilidad de una opción con los valores e intereses de la mayoría de los especialistas de la comunidad aumenta su atractivo; mientras más amplio sea el consenso, serán mayores sus posibilidades de supervivencia."

De acuerdo a cuatro dimensiones⁴³ de la integración, las redes pueden ser clasificadas como más o menos integradas. Las redes menos integradas son amplias y tienen un modo competitivo, baja capacidad administrativa, y acceso poco restringido. De manera inversa, una red más integrada es aquella que es pequeña en su tamaño, tiene un modo consensual, una alta capacidad administrativa y un acceso muy restringido, tal y como se recoge en la Tabla 4 (Zahariadis, N.; 2003:49).

Tabla 4. Dimensiones en la estructura de las redes

Dimensión de la integración	Baja integración	Alta integración
Tamaño	Amplio	Bajo
Modo	Competitivo	Consensual
Capacidad administrativa	Baja	Alta
Restricción del Acceso		
-Interno	-Alto	-Bajo
-Externo	-Bajo	-Alto

El desarrollo sobre las características de las redes y su influencia en las políticas, le ha servido a Zahariadis para responder a las críticas que se le han hecho al MS, por ser un enfoque ahistórico⁴⁴

⁴³ Se expone a continuación una breve descripción de los parámetros utilizados para caracterizar los dos tipos de redes:

Tamaño: Las redes que incluyen un amplio número de actores tienden a ser menos integradas. Mientras mayor sea el número de los participantes, aumenta la probabilidad de que entren a la corriente un mayor número de nuevas ideas.

Modo: El modo de intercambio político, es decir, los patrones de interacción entre los participantes, puede ser de tipo consensual (Zahariadis, N.; 2003: 50) o competitivo (Zahariadis, N.; 2003: 50).

Capacidad: El atractivo de una idea depende de la capacidad administrativa o disponibilidad de la tecnología por parte de la red. Por tecnología, Zahariadis se refiere a las herramientas administrativas para la implementación de la idea, y está directamente relacionada con el concepto de “technical feasibility”. Las ideas que parecen ser de más fácil implementación tienen mayores posibilidades de escalar el proceso de la corriente de políticas. En este sentido, las herramientas administrativas hacen la diferencia (Zahariadis, N.; 2003: 50).

Acceso: El acceso se refiere al grado de la permeabilidad de las redes, y se diferencia entre acceso interno y acceso externo. El acceso interno se refiere a la extensión de la comunicación e influencia entre menos y más poderosos participantes de cierta red, y las alternativas que coincidan con las preferencias de actores clave tiene mayores posibilidades de ser atendidas. (Zahariadis, N.; 2003: 51). El acceso externo se refiere al grado de penetración de otras redes, y las alternativas no se generan estrictamente dentro de las fronteras de la propia red. Las ideas viajan de red a red (Kingdon 1995; Zahariadis; 1995, 2003.).

⁴⁴ "El enfoque ha sido criticado por ser ahistórico. Weir (1992), por ejemplo, sostiene que el enfoque no presta suficiente atención a la forma en que las soluciones anteriores afectan los debates contemporáneos

¿Qué se va a investigar en el flujo de las políticas públicas ? Los componentes de la innovación que conformarán el “argumento” y las comunidades de políticas que marcan los criterios y definen las innovaciones

Se llevará a cabo una revisión de las experiencias premiadas en América Latina (consultables a través de sus páginas-web), de modo que puedan leerse las innovaciones en los términos del *primeval soup*, así como la comunidad académica y universitaria que participa en el premio como la *policy community* o *epistemic community*⁴⁵, a partir del análisis de dichos datos.

De acuerdo al MS, la búsqueda de alternativas está influenciada por la estructura de la comunidad de políticas⁴⁶, por lo tanto se habrá de identificar en este flujo la relación entre las innovaciones premiadas y la comunidad académica. La investigación considera la comunidad académica implicada en los premios como la “policy community” que define el modelo, y las innovaciones premiadas como la “primeval soup” que generan. La labor del emprendedor reside, por tanto, en reconocer los componentes de las políticas innovadoras en los textos.

Se identificarán los criterios del premio, los cuales funcionan como filtro de los componentes de la política premiada. Esto quiere decir que la descripción de las innovaciones está condicionada por los criterios que se han impuesto para ser premiadas, dirán aquello que la comunidad epistémica quiere que sea escuchado, mientras que lo que no se considera importante, no aparecerá en las descripciones.

Las políticas innovadoras que han sido premiadas han pasado por un proceso de evaluación que ha ido generando diversos textos de acuerdo al formato previsto para cada etapa. Se investigará el tipo de información que puede interpretarse en la

y en última instancia la elección de la política. Yo creo que enfocarse en la estructura de las redes en la corriente de la política y su efecto sobre la trayectoria de las ideas mejorar esta deficiencia "(Zahariadis, N.; 2003: 64).

⁴⁵ Un avance de los resultados ha sido publicado en Palomares Rodríguez, Erick G. (2012) "Public Local Innovative Practices in Latin America: An Analysis of Internet Databases of 11 Awards for Social Innovations". En *Américas*, The Johns Hopkins Journal in Latin American Studies, 2012 edition, volume 3 issue 1. Pag. 70-81

⁴⁶ Search: "The search for solutions and their availability (i.e., their evolution) is heavily influenced by structure of policy communities within which the search is taking place. Where policymakers search for solutions and how ideas germinate in the "primeval soup," to use Kingdon's metaphor, depends on the degree of integration of the policy communities (or networks) within which this debate takes place." (Zahariadis, N.; 2003: 11)

descripción que los propios municipios hacen cuando llenan el formulario para aplicar al premio, en el relato que los académicos hacen en la etapa del premio correspondiente a la visita de los municipios finalistas, así como en las páginas de Internet. De aquí se obtendrá la información que servirá a los emprendedores de políticas para elaborar sus argumentos a la hora de promover innovaciones.

De acuerdo al MS, habría una corriente de las políticas públicas desde la cual surgirían las soluciones que se promueven cuando las ventanas de oportunidad se abren. Para que estas soluciones prototípicas (*pet solutions*) puedan ser tomadas en consideración deberán cumplir una serie de criterios y argumentar que son “técnicamente factibles” y que aportan ciertos “valores aceptados por la comunidad”:

"Las propuestas que sean o parezcan difíciles de implementar tienen menos posibilidades de sobrevivir a este proceso. Por otra parte, las propuestas que no se ajusten a los valores de los responsables políticos tienen menos probabilidades de ser consideradas para la adopción." (Zahariadis, N.; 1999:77).

La presente investigación propone utilizar la corriente de las políticas para interpretar las bases de datos de las innovaciones premiadas, y reconocer a la “comunidad” de los distintos especialistas que desde los estudios sobre los gobiernos locales, las innovaciones sociales y la administración pública municipal, participan en la selección, evaluación y difusión de las experiencias premiadas. Las universidades que respaldan los premios, así como los académicos que redactan los casos de estudio sobre las innovaciones, darán nombres y apellidos a la comunidad de políticas de innovación local premiadas.

Para considerar las innovaciones premiadas como parte de este flujo de las políticas es necesario reconocer en ellas principalmente dos elementos. Por un lado, los distintos criterios con los que se evalúan las innovaciones (en las distintas fases, primero para ser consideradas en la competición, luego para ser considerados finalistas, y por último para ser premiados) son criterios que evalúan la factibilidad técnica (*technical feasibility*) de las políticas públicas; es decir, aportan los elementos (argumentos) suficientes para persuadir sobre su posibilidad de llevarse a cabo.

Por otro lado, queda la cuestión de la aceptabilidad de los valores (*value acceptability*), cuyo carácter normativo permite múltiples interpretaciones. Aquí reside la centralidad

de la muestra seleccionada en esta investigación, considerando como hipótesis (implícita) que la comunidad *-policy community-* que participa en la selección y evaluación de los premios, así como los criterios y el discurso que acompañan las innovaciones premiadas, son parte del “modelo dominante-normativo” del “buen gobierno”. La aceptación en lo que respecta a los valores estaría relacionada con el discurso dominante sobre la manera en la que los gobiernos *deben* gobernar.

¿Cómo identificar criterios de este tipo en la “sopa” de innovaciones que ofrecen los premios? La investigación propone que estos criterios pueden reconocerse primero en los criterios que conforman las postulaciones al premio –cómo es una innovación que pueda aplicar al premio- y en la premiación final –qué es lo que la comunidad erigida en jurado define como innovación que deba ser premiada y, por ende, replicada-.

Una ventaja del proceso de competición y premiación es su transparencia en los criterios utilizados para ambos momentos. En las convocatorias de los premios se define qué es lo que se busca, y los premios son otorgados en función de una serie de criterios (en ambos momentos, siempre a juicio de la propia comunidad de políticas que participa en la paradigma de los premios).

Las páginas de Internet presentan la información a través de las categorías establecidas por cada premio para clasificar y agrupar las innovaciones concursantes. En el formulario de inscripción al premio se pide a los concursantes que elijan alguno de los temas o áreas que “atiende” la innovación. Esta “opción múltiple” no puede significar multiplicidad de opciones válidas, ya que en algún momento se reducen y agrupan en un solo campo, pese a que los concursantes señalen más de una opción en sus solicitudes. A modo de ejemplo, cabe hacer mención de la revisión realizada en el marco de esta investigación de las solicitudes de innovaciones reconocidas por el premio mexicano “Gobierno y Gestión Local”, y en las cuales puede comprobarse que en 44 de las 56 solicitudes revisadas (desde la edición del 2002 al 2013), se señala más de una opción en el recuadro “clasificación de la política”.

3.2.3 Politics stream: el flujo de la política

El flujo o corriente de la política trata de observar *la política*⁴⁷ *de las políticas públicas*. Reconoce ciertos elementos o variables que pueden afectar al proceso de formulación de las decisiones:

“Fluyendo de manera independiente a la corriente de los problemas (problema stream) y las políticas (policy stream) está la corriente de la política (political stream), (...) Al margen de lo que ocurre en la comunidad de especialistas, y muy aparte de atraer la atención de la gente a ciertos problemas en y alrededor del gobierno, se producen acontecimientos como una nueva mayoría en el Congreso o una nueva administración. Estos sucesos en la corriente de la política (political stream) tienen un poderoso efecto en las agendas, se destacan nuevos temas en la agenda mientras otros se dejan de lado hasta un momento más propicio”.(Kingdon, J.; 1995: 145)

Para Kingdon (1995:145; 162), la corriente de la política (*political stream*) está compuesta por los siguientes factores: cambios en el ambiente o sentir nacional⁴⁸ – *national mood*-; las campañas de los grupos de presión⁴⁹ –*interest groups, pressure groups*-; los resultados electorales; los cambios en las administraciones públicas y las legislaturas –*turnover of key administrators and legislators, changes of administration*-; la distribución partidista o ideológica del Congreso.

En su adaptación del enfoque, Zahariadis (2007:73) sugiere que son tres los elementos que componen el flujo de la política (*political stream*): un sentimiento o estado de ánimo nacional (*national mood*), campañas de presión de grupos interesados (*pressure*

⁴⁷ Cuando Kingdon habla de “la política” en el *political stream*, quiere referirse a un uso de la palabra en un sentido “coloquial” y “acotado” (1995: 145). Una definición orientada a su uso en la investigación, que surge “desde el objeto de estudio” y no “se crea teóricamente para luego ser aplicada”, así lo aclara cuando justifica la definición haciendo referencia a sus diálogos con los entrevistados, es decir, al método de investigación que utilizó: “Como uno habla con los profesionales del arte, utilizan motivaciones “políticas” para, por ejemplo, hacer referencia a la atención de los políticos a las reacciones de los votantes, a las asperas críticas que se dirigen los miembros de partidos políticos opuestos, y sus esfuerzos para obtener el apoyo de los líderes de importantes grupos de interés. Yo empleo este uso más estrecho aquí.” (Kingdon, J.; 1995:145)

⁴⁸ Este –*national mood*- podría entenderse también como el sentimiento o sentir nacional, o estado de ánimo a nivel nacional.

⁴⁹ La figura de los “lobbies” –regulada por la Unión Europea, para su participación en el “cabildeo”-

group campaigns) y la alternancia en la administración pública y en los puestos representativos (*administrative or legislative turnover*).

El sentimiento nacional (*national mood*) son aquellas líneas comunes en las que tienden a pensar un gran número de individuos dentro de cierto territorio, y que tienden a cambiar de vez en cuando. Los funcionarios del gobierno lo perciben a través de, por ejemplo, encuestas y monitoreos a la opinión pública, y actúan sobre él, ya sea promoviendo algunos temas en la agenda o previniendo que otros llamen la atención.

Las campañas de presión de los grupos de interés (*pressure group campaigns*), ya sean como apoyo o como oposición, son interpretadas por los políticos como indicadores de consenso o disenso en la arena política en general. Por ejemplo, si muchos grupos de interés expresan su apoyo por la desregulación, es muy probable que los miembros del gobierno duden sobre incluir el tema en la agenda.

La alternancia en la administración pública y en los puestos representativos (*administrative o legislative turnover*) afecta frecuentemente a la decisión de las políticas en bastantes formas. La súbita llegada de nuevos miembros del congreso ideológicamente predispuestos a estar en contra del “gobierno grande” (*big government*) es muy probable que impulse a un nivel mayor los temas de la desregulación. Aún mayor es la influencia del cambio en el personal clave de la administración pública.

Para Zahariadis, de los tres elementos que integran el flujo de la política, la combinación del sentimiento o estado de ánimo nacional (*national mood*) y la “alternancia en los expertos dentro del gobierno” (*turnover in government experts*), tiene efectos poderosos en la determinación de las agendas (*the most powerful effect on agendas*). (Zahariadis, N.; 2007: 73).

Zahariadis (2003) observa que Kingdon sitúa el ambiente o sentir nacional en la “opinión pública”, y esto no es necesariamente así. Además, hace una distinción en lo que se refiere al objeto de estudio y el alcance de la teoría, al ampliar la observación a los cambios en las legislaturas que caracterizan el sistema parlamentario en Europa, complementando los cambios en la administración pública que fueron observados por Kingdon en el sistema presidencial norteamericano.

Kingdon explica que, aunque con diferentes nombres - "el estado de ánimo nacional", "el clima en el país", "los cambios en la opinión pública", o "ámplos movimientos sociales ", lo que es central en todos ellos, y que forma parte de esta corriente de la política es "la noción de que un número bastante grande de personas en el país están pensando a lo largo de ciertas líneas comunes, que estos cambios de humor nacionales suceden de un tiempo a otro en formas perceptibles, y que estos cambios en el estado de ánimo o el clima tienen un impacto importante en las agendas políticas y resultados de las políticas"(1995: 146).

Zahariadis se propone unir los elementos originales de Kingdon y entenderlo bajo la categoría de "la ideología de los partidos gobernantes"⁵⁰ -*the ideology of governing parties*-.

¿Cómo podemos pensar en estos términos sobre el cambio de ideología en el gobierno en el contexto latinoamericano? Sería un largo debate, empezando por aclarar las posibilidades de correspondencia entre la identificación ideológica que hacen de sí mismos los partidos latinoamericanos y la que hacen los partidos europeos o norteamericanos. La clara posibilidad de llegar a posiciones encontradas al respecto es atravesada por la compleja y no siempre transparente realidad latinoamericana, que al menos en el caso mexicano hace casi imposible la identificación de la ideología a la que apelan los partidos políticos, debido en gran parte a los casos de transfuguismo de los actores, así como las alianzas con mayor vinculación ideológica que instrumental⁵¹.

En esta línea, cabe mencionar que los premios omiten la cuestión ideológica, incluyendo a todos los partidos políticos, evitando así reconocer contradicciones entre ellos. Esto tiene que ver con el marco normativo de los premios, que se asume como un

⁵⁰ El uso de la "ideología" por parte de Zahariadis no debería entenderse como si Kingdon no la hubiera tenido en cuenta. Por el contrario, y aunque sólo en un par de ocasiones hace referencia a "la ideología" -en su libro "*agendas, alternatives and public policies*"-, lo hace al presentar los "criterios de supervivencia" (criteria for survival) de las ideas dentro de la "sopa primigénica de políticas" (*Policy Primeval Soup*)-. Afirmando que la ideología influye en la agenda: "*to the extent that a dominant ideology affects public policy outcomes in the United States, it does not do so very simply. The difference between health and transportation suggest that ideology may be more at work in some domains than in others. In some cases, we might be tempted to attribute great power to a dominant national ideology, when it may not really be at work.*" (Kingdon, J.; 1995:135)

⁵¹ Basta con revisar las opciones que da el menú de la página web del premio Gobierno y Gestión Local, para ver que todos los partidos se han aliado alguna vez con todos sus contrincantes. Esto es claramente conocido sobre todo a nivel estatal en México, cuando el PAN y el PRI se han unido para ganarle al PRD, o el PAN y el PRD para ganarle al PRI.

instrumento analítico objetivo, más técnico que político, con categorías definidas conceptualmente por una comunidad epistémica que las valida. En resumen, lo que se premia corresponde a la “idea”, no a la “ideología” del partido político.

Por tanto, ¿cómo hacer este análisis de los contenidos de la política? La respuesta obedece a lo que ha sido además uno de los temas más importantes de la política latinoamericana: la alternancia en el gobierno.

¿Qué se va a investigar en el flujo de la política? Lo que sucede en las elecciones locales

La interpretación que hace esta investigación en relación a los componentes que integran y favorecen el acceso de las innovaciones a la agenda, se da en términos de un análisis del modelo de democracia que se impuso en la mayoría de los gobiernos locales latinoamericanos con posterioridad a la llamada tercera ola democratizadora. Se entiende que el MS es un modelo de análisis para la democracia.

La alternancia es un elemento que define la corriente de políticas (*politics stream*), y al mismo tiempo es el objetivo original del modelo. Pensado primero en y para el modelo de *democracia* de Estados Unidos, y luego reinterpretado para la *democracia parlamentaria* europea, es por tanto un enfoque ideado para “la democracia”, tal como lo indica el subtítulo de su libro. Entiende la democracia en su elemento mínimo y procedimental (schumpeteriano) de las posibilidades del cambio político como producto de la competencia electoral.

Además de la alternancia, y para agregar al carácter democrático del modelo, la corriente de la política (*politics stream*) considera las campañas de presión que puedan desarrollar los “grupos de interés”⁵² en los temas sobre los que se decidirá. Para los casos estudiados en el modelo original y en su versión europea, la influencia puede venir de grupos de presión con acceso al poder, grandes empresarios o corporaciones, así como grupos de prestigiosos expertos. Sin embargo, queda abierta la interpretación sobre los efectos que los movimientos sociales, los medios de comunicación y las minorías tendrían en casos en donde el gobierno decida en base a lo que escucha en las

⁵² “The arena of organized political forces is a more standard stock in trade for political scientists than many of the subjects discussed in this book. Students of politics are comfortable with notions of interest group pressure, political mobilization, and the behaviour of political elites. These organized political forces form the second component of the political stream.” (Kingdon, J.; 1995:150)

campañas de presión. En otras palabras, aunque ha sido explicado en democracias elitistas, podría ser utilizado en democracias radicales de intensa y diversa participación ciudadana.

De particular interés para esta investigación es observar *la alternancia* de personas y partidos políticos en los altos cargos administrativos (administración pública) y en los puestos representativos (electos):

"La corriente de la política (*politics stream*) incluye una serie de partidos políticos o coaliciones que compiten por un cambio para gobernar y por lo tanto afectan directamente el proceso político. Incluye a los políticos que en última instancia toman la decisión de si se debe adoptar o no una propuesta específica"(Zahariadis, N .; 2003:. 154

El elemento del *national mood*, que ha sido traducido en este texto como sentimiento nacional o estado de ánimo, está relacionado con la cuestión de la *representación*. Es decir, con la manera en la que los representantes políticos y miembros de la administración pública escuchan a la gente e interpretan el sentir de los ciudadanos.

Al utilizar el enfoque en un contexto como el latinoamericano, la investigación ofrece elementos novedosos en relación al modelo original del MS, ya que se discute el ideal de democracia con el que trabajan sus dos más grandes exponentes, Kingdon y Zahariadis. El modelo ha sido desarrollado intelectualmente en contextos distintos al latinoamericano, y sobre sistemas de gobierno distintos a los de los municipios. Es necesario por ende una adaptación a sus criterios en el Political Stream.

La investigación se pregunta si la identificación que hace Zahariadis y Kingdon en cuanto a la relación entre cierto partido político con cierta ideología, puede realizarse en el caso latinoamericano. Al menos para el caso mexicano, parece que esta relación es un tanto borrosa o confusa, lo cual limita las posibilidades explicativas del modelo en cuanto a las consecuencias sobre la corriente y la ventana de oportunidad.

La dificultad se debe en gran medida a la diversidad y contradicción entre los partidos políticos, cuyos discursos, políticas públicas, o alianzas, no permiten relacionar tan claramente sus siglas con ciertos tipo de ideología claramente en disputa según la opinión pública, como sí lo ha podido hacer Kingdon con la identificación de los

partidos demócrata y republicano, o Zahariadis en su relación entre el partido y las políticas neoliberales.

Al contexto latinoamericano hay que agregar además la cuestión del clientelismo, que no se aborda en los modelos originales, y cuya práctica en América Latina es tan frecuente que se hace ineludible para cualquier aproximación sobre la política electoral en la región. La investigación ofrece como explicación fundamental la hipótesis del “mínimo suficiente de votos” que explicaría la prevalencia del clientelismo y las posibilidades de innovación en relación a cómo y en qué sentido la política innovadora afecta a ese número mínimo de votantes.

Sobre el clientelismo se ofrecerán una serie de argumentos al objeto de enfocarlo como un fenómeno político, eliminando la connotación peyorativa con la suele ser presentado. Se sugiere dejar de entenderlo como “anomalía”, “defecto”, o “vicio” de la democracia, para entenderlo como relaciones sociales de agradecimiento, lealtad y apoyo político que prevalecen cuando hay ciertas condiciones como: a) necesidades (demanda), b) recursos escasos (no todos pueden recibir lo mismo, lo cual exige una selección), y c) bienes del tipo privado (con la propiedad de exclusividad o rivalidad, como las medicinas, la comida, el empleo).

La investigación se enfoca en el momento de las elecciones, como ventana de oportunidad. Con el objetivo de aportar elementos para el análisis, se hace una descripción de lo que “suele suceder” durante las elecciones locales. De esta forma, la investigación aporta nuevas categorías para el análisis de las alternativas, de manera que las posibilidades de prever y superar restricciones aumenten.

Al ser condición necesaria de la democracia el “ganar las elecciones”, es indispensable: a) reconocer las prácticas con las que los gobiernos contemporáneos ganan elecciones, b) entender cuáles son sus requisitos y restricciones, c) reconocer de qué modo interactúan a lo largo del proceso de las políticas públicas, de la conformación del gobierno y de la administración pública.

3.2.4. Problem Stream: el flujo de los problemas

Según la define Zahariadis, esta corriente de los problemas (*problems stream*) “consta

de varias condiciones que los *policymakers* y los ciudadanos desean atender. Ejemplos de ello son los déficit públicos del presupuesto, los desastres ambientales, la inflación y el aumento de los costos médicos”⁵³ (Zahariadis, N.; 2003:153).

Los medios que los *policymakers* utilizan para averiguar estas condiciones incluyen indicadores, eventos llamativos, retroalimentación, y las imágenes de las políticas; y son definidos de la siguiente manera (Zahariadis, N.; 2003:153-154):

“Los responsables políticos se enteran de estas condiciones a través de indicadores, eventos puntuales, y retroalimentación (feedback). Los indicadores -por ejemplo, el costo de un programa, las tasas de mortalidad infantil, o las muertes en carretera- se pueden utilizar para evaluar la existencia y la magnitud de una condición, así como el alcance del cambio. Los indicadores pueden ser controlados, ya sea de forma rutinaria o por medio de estudios especiales. (...) Por supuesto, no todas las condiciones se convierten en problemas "(Zahariadis, N .; 2007: 70.)

Indicadores (*indicators*): muestran la magnitud de las condiciones, así como el alcance del cambio.

Eventos llamativos (*focusing events*): llaman la atención sobre las condiciones problemáticas. Las condiciones y los eventos llamativos dirigen la atención hacia dimensiones evaluativas específicas de problemas particulares; la atención se fija por los medios de comunicación o por los emprendedores de políticas.

La carga de problemas (*problem load*): el número de problemas difíciles que ocupa la atención de los *policymakers* tiene un efecto negativo significativo en la utilización eficiente de información y un relativamente débil efecto positivo en la capacidad de predecir el resultado final, condicionado al estilo de decisión.

Las imágenes de las políticas (*policy images*): el elemento perceptual que influye en convertir las condiciones en problemas se puede encapsular en forma de *imágenes de política*. (...) Los cambios en las condiciones específicas pueden violar esos valores y,

⁵³ “The problem stream consists of various conditions that policymakers and citizens want addressed. Examples are government budget deficits, environmental disasters, inflation, and rising medical costs. The means that policy makers use to find out about these conditions include indicators, focusing events, and feedback.” (Zahariadis, N.; 2003:153)

por tanto, activar el interés y la atención. Los emprendedores de política son en gran parte responsables de dirigir la atención hacia las condiciones de cambio de los valores.

El elemento central en esta corriente del problema, y por ende en el modelo en su conjunto, es la distinción analítica entre una “condición” y un “problema”:

"Hay diferencias entre una condición y un problema. Nos enfrentamos cada día con todo tipo de condiciones: el mal tiempo, enfermedades inevitables y no tratables, la peste, la pobreza, el fanatismo. (...) Las condiciones se convierten en, y se definen como, problemas cuando llegamos a creer que debemos hacer algo al respecto. Los problemas no son simplemente las condiciones o los acontecimientos externos; también hay un elemento interpretativo y perceptual” (Kingdon, J.; 1995:109-110)

La importancia del MS en relación a los estudios previos sobre innovaciones locales radica en la relación que se establece entre la solución y los problemas, afirmando que no basta con que haya “alternativas”, sino que es indispensable trabajar de manera que dichas alternativas sean consideradas adecuadas para el problema que se está definiendo:

“La disponibilidad de una alternativa viable no es una condición suficiente para una alta posición en la agenda de las decisiones, ya que muchas buenas propuestas son despreciadas en todo el sistema durante un largo tiempo antes de la caída del rayo. Sin embargo, las posibilidades de que un problema logre subir a la *agenda gubernamental* aumentan si una solución está unida al problema. Las posibilidades de que un problema acceda a la *agenda de decisiones aumentan dramáticamente* si se les adjunta una solución.” (Kingdon, J .; 1995: 142-143)

¿Qué se va a investigar en el flujo de los problemas? La construcción de la definición sobre el problema a través de las categorías de los premios.

Las preguntas que se plantea la investigación en relación a la corriente del problema tienen que ver con su definición a través de los premios, a partir de los criterios que marca la comunidad de políticas para reconocer a las innovaciones a través de los distintos premios.

Para considerar en el análisis del flujo de los problemas los efectos de este despliegue de las estrategias, la investigación doctoral propondrá recuperar las sugerencias en torno al análisis de las políticas a modo de textos, que trata de dirigir las preguntas de investigación en el marco de la narrativa con la que se expresan las innovaciones, así como las distintas interpretaciones que podrán hacer los lectores. Se intentarán encontrar en el texto las estrategias que pudieron ser utilizadas para convertir las condiciones en problema.

"¿Por qué vienen algunos problemas a ocupar la atención de los funcionarios gubernamentales más que otros problemas?", esta es la pregunta que trata de responder el enfoque de flujos múltiples, sugiriendo que la respuesta se explica considerando dos cuestiones, "tanto los medios a través de los cuales estos funcionarios aprenden sobre la situación, así como en las formas en que la situación se vuelve o define como problema. En cuanto a los medios, hemos hablado de indicadores⁵⁴, eventos que llaman la atención⁵⁵ y retroalimentación⁵⁶. (...) Ciertas situaciones se convierten o se definen en problemas, y tienen una mejor oportunidad de acceder a la agenda, cuando llegamos a creer que debemos hacer algo para cambiarlas⁵⁷"(Kingdon, J.; 1994: 197-198).

El elemento central para el ejercicio de interpretación de las alternativas que estamos realizando reside en la relación entre el reconocimiento de los problemas y sus efectos en el establecimiento de la agenda que, de acuerdo al MS, "es crucial":

"Las posibilidades de que una determinada propuesta o asunto accedan a la agenda se mejoran notablemente si está conectada a un problema importante.

Algunos problemas son vistos como tan apremiantes que establecen agendas

⁵⁴ "Indicators are used to assess the magnitude of the condition (...) and to discern changes in a condition." (Kingdon, J.; 1995:197)

⁵⁵ "Focusing event—a disaster, crisis, personal experience, or powerful symbol—draws attention to some conditions more than to others." (Kingdon, J.; 1995:197)

⁵⁶ "Feedback about the operation of existing programs, either formal (e.g., routine monitoring of costs or program evaluation studies) or informal (e.g., streams of complaints flowing into congressional offices)." (Kingdon, J.; 1995:198).

⁵⁷ "People in and around government define conditions as problems in several ways. First, conditions that violate important values are transformed into problems. Second, conditions become problems by comparison with other countries or other relevant units. Third, classifying a condition into one category rather than another may define it as one kind of problem or another. The lack of public transportation for handicapped people, for instance, can be classified as a transportation problem or as a civil rights problem, and the treatment of the subject is dramatically affected by the category." (Kingdon, J.; 1995: 198).

por sí mismos. Una vez que un problema particular se define como urgente, clases enteras de enfoques son favorecidos sobre los demás, y algunas alternativas se destacan, mientras que otras desaparecen. Así que los empresarios políticos invierten considerables recursos para traer la atención de los funcionarios hacia sus propias concepciones de los problemas, tratando de convencerlos para que vean los problemas a su manera"(Kingdon, J.; 1994:198) .

Como hemos visto en el análisis de las temáticas del premio, existe una diversidad de temáticas que pueden ser consideradas en la definición del problema, incluso dentro de la otra definición del problema elaborada respecto a los temas constitucionales.

Podría agregarse además otra “definición del problema” para la interpretación: la que hacen los propios ayuntamientos cuando se inscriben para concursar en el premio. Todos los premios que hemos analizado en esta investigación comparten a grandes rasgos el proceso de competencia, que inicia con la autocandidatura de los municipios, pasa por un filtro para una lista de semifinalistas, visitas de expertos que elaboran reportes, y finalmente la deliberación del jurado que selecciona a los premiados. Aunque en algunos casos hay diferencias, como el premio de Harvard que incluye una presentación oral de los finalistas ante el jurado, todos comparten el proceso inicial en el cual los gobiernos interesados (que creen que pueden ser reconocidos) se inscriben enviando la información necesaria, que en muchas ocasiones es un formulario disponible en Internet.

El formulario para participar en los premios mexicanos establece específicamente una pregunta sobre la “definición del problema” que busca resolver la innovación:

*¿A qué problema de la comunidad está dando respuesta el programa?
Establezca quiénes son los grupos de ciudadanos beneficiados por el programa,
directa o indirectamente.*

Las respuestas que han escrito los ayuntamientos se suman a los textos que pueden ser leídos e interpretados por los emprendedores de políticas. Podrán compararse además con la categoría con la que finalmente aparece en la página de Internet una vez que han sido premiadas, así como con la definición que se hace en otra fuente de información importante de los premios mexicanos: los libros en los que publican cada año los

reportes elaborados por los investigadores y académicos en sus visitas de campo a las innovaciones.

La investigación se ha centrado en la definición de los problemas de aquellas innovaciones que responden a alguna obligación constitucional (art. 115, III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). El motivo de esta decisión metodológica respecto a la muestra se encuentra en las posibilidades de réplica de las innovaciones premiadas. Los gobiernos locales están obligados a atender “al menos” estos problemas, lo cual las convierte en un *primeval soup* con categoría de prioridad “constitucional”. Aunque hay muchos otros temas que también son importantes, son parte de una agenda política local que, como ya se ha explicado en apartados previos, se ha ampliado en los últimos años.

El análisis de las innovaciones se hará sobre distintos textos, lo cual permitirá reconocer, de haberlas, las diferencias entre la definición del problema que se realiza en la narrativa original de la aplicación (previo a la premiación y hecha por los innovadores –desde dentro-) y la narrativas elaborada posteriormente (“reconocida” como solución innovadora y hecha por los académicos relatores –desde fuera-).

3.2.5. El acoplamiento de las corrientes

De acuerdo al MS, el acoplamiento de las corrientes es un elemento importante de la elección de políticas:

"El que los emprendedores sean capaces de colocar propuestas para apropiarse de problemas y a su vez hacer que todo el paquete sea aceptable para un receptor público político, depende en gran medida de cuándo ese proceso se lleva a cabo. El resultado final está condicionado por la posición en que se encuentran los emprendedores y su estrategia, así como el tipo de ventana de la política que haya desencadenado la ocasión para la elección" (Zahariadis, N .; 2003: 72-73)

Este “acoplamiento” de las corrientes es el momento en que las ventanas de oportunidad se abren y son aprovechadas por los emprendedores de políticas. El acoplamiento se da como un proceso de manipulación de la información y de las oportunidades para

encontrar un *rational*, una “lógica” o argumentación, que permita conectar la policy (la innovación) con el problema.

"El acoplamiento es altamente interactivo en cuanto que los problemas influyen en la selección de soluciones adecuadas, tanto como la lista de posibles soluciones en un contexto dado determina el problema a resolver. (...) Debido a que cada flujo se asume que fluye de forma independiente a los otros, uno se puede imaginar que el acoplamiento consiste en emprendedores de políticas que buscan hacer coincidir a ciertos problemas con las soluciones adecuadas o viceversa, mientras está haciendo que todo el paquete sea aceptable para un público político dado, en un momento oportuno. Estos emprendedores constantemente manipulan la información mediante la revisión de sus soluciones y combinándolos con otras, en un esfuerzo por hacer el paquete atractivo para el público más amplio posible. El resultado final es el producto de compromiso considerables y hábiles. La posición de los emprendedores es muy importante en el acoplamiento de las corrientes "(Zahariadis, N .; 2003: 69)

Lo que el enfoque de MS trata de explicar y enfatizar con la cuestión del acoplamiento, *coupling*, es que los efectos de las tres corrientes interactúan entre sí y dan mayores posibilidades de éxito o, en palabras del propio Zahariadis, “una combinación de las tres al mismo tiempo incrementa las posibilidades de obtener el resultado deseado” (Zahariadis, N.; 2003:66)

Ventanas de Política (Policy Windows)

De acuerdo con el MS, el proceso de acoplamiento de las corrientes necesario para que las innovaciones logren acceder a la agenda, está condicionado por dos cuestiones: la posición y estrategia del emprendedor, y el tipo de ventanas de política que se abran:

“(esto sucede) cuando las tres corrientes o flujos se acoplan o se unen en momentos críticos en el tiempo. Kingdon (1995, p.165) llama a estos momentos “ventanas de política” y los define como fugaces "oportunidades para los defensores de propuestas para impulsar sus prototipos de soluciones (*pet solutions*), o para impulsar la atención a sus problemas especiales." (Zahariadis, N.; 2007: 73)”.

Las ventanas de política son entonces esas ventanas de oportunidad en las que los innovadores podrán acceder a la agenda y hacer que sus ideas sean tomadas en cuenta.

Kingdon introdujo el término “ventanas de las políticas” (policy windows), en el capítulo 8 de su libro de 1984 para “describir el funcionamiento de estas oportunidades de elección” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 43):

“Se trata de oportunidades favorables que permiten colocar determinados problemas y recomendar ciertas propuestas de solución. Sociedad y gobierno tienen que estar preparados con diagnósticos y proyectos para cuando la dinámica política, de manera predecible o impredecible, configura una situación favorable para algún asunto en particular o para una familia de asuntos, anteriormente menospreciados. Esto ocurre particularmente cuando en ocasión de un evento periódico predecible (cambio de gobierno) o de uno impredecible (un sismo, una hambruna) hay mayor receptividad. Pero la oportunidad favorable supone que las organizaciones sociales o el gobierno cuenten con una definición del problema gubernamental tratable en términos de legalidad, eficiencia, consenso. Las ventanas no permanecen abiertas por mucho tiempo. Se cierran apenas los participantes perciben que el gobierno se ha hecho cargo de la cuestión, porque los participantes fallan al entrar en acción, tal vez por no encontrar alternativas disponibles, o porque los acontecimientos que “abrieron la ventana” salen de la escena por ser temporalmente limitados; por ejemplo, se acabó el periodo de gobierno de un partido político que dio prioridad a ciertas cuestiones.” (Aguilar Villanueva, L. F. 1996: 43)

¿Qué impacto tienen las ventanas de oportunidad en el proceso de acoplamiento? La hipótesis que el enfoque sugiere está relacionada con la distinción entre dos tipos de ventanas: la que se abre en la corriente de los problemas y la que se abre en la corriente de la política (politics):

“Cuando se abre una ventana en el flujo del problema, es probable que el acoplamiento sea consecuente (la búsqueda de una solución a un problema dado). A la inversa, cuando se abren ventanas en la corriente de la política, es probable que el acoplamiento sea doctrinal (encontrar un problema para una solución dada)” (Zahariadis, N.; 2003: 72)

Ventana del Problema⁵⁸: “fomenta una búsqueda consecuente de ajuste. Una ventana en la corriente del problema desencadena una búsqueda con un problema ya en mente, sin importar lo vagamente que pueda estar definido. Por ejemplo, un accidente de avión centrará la atención en los problemas de seguridad. En consecuencia, el proceso comienza con la búsqueda de pistas sobre soluciones adecuadas a un problema ya existente. En el curso del acoplamiento, las soluciones y la definición del problema son marginalmente redefinidos para asegurar un buen ajuste” (Zahariadis, N .; 2003: 72)

Ventana de la Política⁵⁹: “Las ventanas en el flujo de la política promueven lo inverso a la de los problemas. La búsqueda de ajustar o encajar las corrientes se concentrará en encontrar o inventar un problema a una solución ya existente. Como Hirschman y Lindblom (1962, 215) apuntan, en la formulación de políticas "los fines (los problemas) que se eligen son los apropiados para los medios disponibles o casi disponibles (las soluciones)," en vez de la situación a la inversa" (Zahariadis, N .; 2003 : 72-73)

Tener éxito en el acoplamiento de los tres flujos dependerá de las capacidades y de la estrategia de los innovadores que promueven la idea, pero el acoplamiento será más probable cuando las ventanas de políticas se abran: “Las Ventanas son efímeras oportunidades creadas por los cambios en la corriente de problemas y de la política. Las ventanas proporcionan el contexto en el que el acoplamiento se lleva a cabo” (Zahariadis, N.; 2003: 157). Y, en sentido inverso, habrá problemas en el acoplamiento cuando los emprendedores de políticas utilicen la ventana equivocada para perseguir sus objetivos.

La excepcionalidad y la urgencia por ser aprovechadas implica también que las ventanas no se quedan abiertas, y que en algún momento se cerrarán. Entre los motivos que hacen que las ventanas de políticas se cierren encontramos: 1) los encargados de tomar las decisiones (*policymakers*) consideran que han hecho suficiente y pasan a otro

⁵⁸ *Problem window: “encourage a consequential search for fit. A problem window triggers a search with a problem already in mind, however vaguely it may be defined. For example, a plane crash will focus attention on safety concerns. Consequently, the process begins with a search for clues about appropriate solutions to an already existing problem. In the course of coupling, the solutions and the definition of the problem are marginally redefined to ensure a good fit.”*(Zahariadis, N.; 2003: 72)

⁵⁹ *Politics window: “windows in the politics stream promote the reverse. The search for fit will concentrate on finding or inventing a problem to an already existing solution. As Hirschman and Lindblom (1962, 215) note, in policymaking “ends (problems) are chosen that are appropriate to available or nearly available means (solutions),” rather than the other way around.”* (Zahariadis, N.; 2003: 72-73)

tema, 2) Los encargados de tomar las decisiones (*policymakers*) han fallado en generar una acción, 3) no hay alternativas disponibles, 4) las personas cuya presencia ha abierto la ventana ya no están en el poder, 5) la crisis o el acontecimiento que atraía la atención ha desaparecido de la escena.

Emprendedores de Políticas (Policy Entrepreneurs)

Revisadas las ventanas de políticas, es momento de revisar el otro componente del acoplamiento: los emprendedores de políticas. Los emprendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) son⁶⁰ “individuos, o actores corporativos, que intentan acoplar las tres corrientes. Son más que simples defensores de soluciones particulares; son *brokers* poderosos y manipuladores de las preferencias problemáticas y las tecnologías poco claras.” (Zahariadis, N.; 2003: 155; 2007: 74)

De acuerdo al MS, las distintas ventanas que se abren, tanto en el flujo de los problemas como en el flujo de la política, deberán ser aprovechadas por los emprendedores de políticas. Estos deberán: 1) aprovechar sus recursos, y 2) el acceso que tengan a los formuladores de políticas, además de 3) desplegar ciertas estrategias de manipulación, las cuales les permitirán acoplar las tres corrientes y tener más posibilidades de éxito en alcanzar la agenda:

“Cuando las ventanas se abren, los emprendedores de las políticas deben aprovechar de inmediato la oportunidad de iniciar una acción. De lo contrario, la oportunidad se pierde, y los emprendedores de las políticas deben esperar a que la próxima llegue. Los emprendedores deben ser no sólo persistentes, sino también tener habilidades para el acoplamiento. Ellos deben ser capaces de conectar sus soluciones con los problemas y encontrar receptividad política para sus ideas. Las posibilidades de adopción de una política aumentan dramáticamente cuando las tres corrientes-problemas, las políticas y la política-se acoplan en un solo paquete. No todos los emprendedores tienen éxito en todo momento. Los emprendedores más exitosos son aquellos que tienen un mayor acceso a los formuladores de políticas. Por ejemplo, el Instituto Adam Smith tenía un mayor acceso al gobierno durante el mandato de Margaret Thatcher en

⁶⁰ “*Policy entrepreneurs are individuals or corporate actors who attempt to couple the three streams. They are more than mere advocates of particular solutions; they are power brokers and manipulators of problematic preferences and unclear technology.*” (Zahariadis, N.; 2003: 155; 2007: 74)

Gran Bretaña, debido a que su ideología se correspondía más de cerca a la de ella, que la de otros grupos. Por lo tanto, las opciones presentadas por los individuos asociados con el instituto tuvieron una mayor receptividad entre los responsables políticos. En segundo lugar, los emprendedores con más recursos, es decir, la posibilidad de invertir más tiempo, dinero y energía para impulsar sus propuestas, tienen mayores índices de éxito. En tercer lugar, los emprendedores también deben emplear estrategias de manipulación para lograr su objetivo de acoplar las tres corrientes"⁶¹ (Zahariadis, N.; 2007: 74).

¿Qué se va a investigar en el flujo de las políticas públicas ? Las posibilidades de identificar el tipo de ventanas que se abren en las innovaciones locales y las estrategias desplegadas por los emprendedores.

Un análisis que busque reconocer en las innovaciones premiadas los elementos que permitan su réplica deberá reconocer que en el acoplamiento de las distintas corrientes han influido tanto el tipo de ventana que se pudo haber abierto cuando la innovación logró alcanzar la agenda, como las estrategias que pudo haber empleado el emprendedor de políticas para que ello sucediera.

La investigación doctoral tratará de encontrar en las diversos textos y narrativas que describen las innovaciones el tipo de ventana que se abrió para cada innovación premiada, lo que sugeriría una parte del éxito del acoplamiento, así como alguna estrategia que haya utilizado el emprendedor para lograr el acoplamiento.

En congruencia con las adaptaciones al flujo o corriente de la política, se espera que la ventana de políticas que puede haber explicado que la innovación haya llegado a la agenda sea aquella de los “problemas”, ya que la ventana de la “política”, que implica

⁶¹ “When windows open, policy entrepreneurs must immediately seize the opportunity to initiate action. Otherwise, the opportunity is lost, and the policy entrepreneurs must wait for the next one to come along. Entrepreneurs must be not only persistent, but also skilled at coupling. They must be able to attach problems to their solutions and find politicians receptive to their ideas. A policy’s chances of being adopted dramatically increase when all three streams—problems, policies, and politics—are coupled in a single package. Not all entrepreneurs are successful at all times. The more successful entrepreneurs are those who have greater access to policy makers. For example, the Adam Smith Institute had greater access to the government during Margaret Thatcher’s tenure in power in Britain because its ideology matched hers more closely than did those of other groups. Hence, options put forth by individuals associated with the institute had a greater receptivity among policy makers. Second, entrepreneurs with more resources, i.e., the ability to spend more time, money, and energy to push their proposals, have greater rates of success. Third, entrepreneurs must also employ manipulating strategies to accomplish their goal of coupling the three streams.” (Zahariadis, N.; 2007: 74)

el peso de la ideología o del cambio del partido en el gobierno, no sucede (al menos en el caso mexicano).

La ventana de los problemas plantea la hipótesis en relación al éxito de la alternativa, no en función de su contenido sino en la “construcción social del problema” en el contexto y el momento determinado, que puede acoplarse (*coupling*) a la solución cuando aparezca una ventana de oportunidad.

La hipótesis sobre la ventana en el flujo de los problemas consiste en que las narrativas de las aplicaciones y las reseñas de los premios demuestran cómo una “política” (una solución) *se adapta* a los términos en los que se define el problema. La comunidad epistémica que participa en el premio “acepta” o “valida” la definición del problema al reconocer que se está solucionando con esa política innovadora. Y, dado que entre las categorías figura la “participación”, y los instrumentos de evaluación incluyen “las encuestas”, se “asume que” es “también” un problema de “la gente”.

De ser la ventana de la política la que explique que la innovación llegó a la agenda, será el hecho de que el “personal”, más que el partido, ha cambiado. Pero eso plantea una cuestión determinante. Dado que en México no está contemplada en la Constitución la posibilidad de reelección inmediata para los mismos cargos, existe mucha movilidad de los políticos, incluso cuando el mismo partido resulta reelegido, de manera que queda abierta la posibilidad de dos interpretaciones contradictorias: bien siempre se abre esta ventana de oportunidad, lo cual hace que en cada elección quepan las innovaciones, sin importar qué partido gane; bien la ventana no resulta útil analíticamente, en el caso de no haber variaciones en esta cuestión, es decir, el análisis de las ventanas de políticas en condiciones de no reelección no resulta útil.

De prevalecer la segunda opción, que sostiene que la ventana de la política no aporta nada, quedaría la centralidad de la ventana de los problemas, la cual explicaría el motivo de la innovación, cambie o no el partido en el gobierno, situando en el centro de la discusión las estrategias con las cuales los emprendedores logran encontrar la solución para lo que se considera el problema. En relación a esto, los criterios de la comunidad epistémica utilizados para evaluar las innovaciones serían la clave para entender por qué se resuelve el problema con *esa* solución.

Se pone a debate la idea según la cuál las innovaciones surgen una vez que sucede un cambio de partido político en el gobierno. Como se verá, los resultados del análisis refutarán esta idea, ya que la mayoría de las innovaciones reconocidas en los premios han sido implementadas por el mismo partido que estaba antes en el gobierno. Estos resultados replantearán la noción del “cambio de gobierno” relacionado con el partido, es decir, que de ser consistente la teoría de la ventana de oportunidad cuando cambia la administración, ésta no tiene que ver con el cambio “del partido”, sino con el cambio “de los gobernantes” (en México no existe la reelección, por tanto siempre se dan cambios en el personal de primer nivel, con reemplazos tanto en el cargo del alcalde como del gabinete, que cambian en cada legislatura).

3.3 El emprendedor de políticas como productor de argumentos.

La aproximación metodológica respecto al “emprendedor como productor de argumentos” encaja muy bien con el MS. El eslabón que permite aplicarlo con mayor solidez se encuentra en el trabajo de Giandomenico Majone (1997), y en los argumentos que aparecen en la introducción a su libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, elaborados por Luis F. Aguilar Villanueva.

Majone hace referencia a Kingdon al final de un párrafo en el que resume la importancia del enfoque en los argumentos: “Todo político entiende que se requieren argumentos no sólo para aclarar su posición respecto de un problema, sino también para atraer más simpatizantes. Aun cuando una política se explique mejor por las acciones de grupos que persiguen fines egoístas, quienes traten de justificarla deberán apelar al interés público y los méritos intelectuales del caso” (Majone, G.; 1997: 36).

Las tesis centrales de Majone, de acuerdo con Luis F. Aguilar, son que “la racionalidad política es una racionalidad comunicativa pública y no sólo estratégica y productiva, orientada simplemente al logro de metas y obtención de resultados” (Aguilar Villanueva, L.F.; 1997: 23), y esto es crucial en el proceso de la política pública: “Una política pública no cierra bien su proceso y ciclo, aun en el supuesto de que haya sido tecnoeconómicamente correcta y eficiente, si no se comunica oportuna y persuasivamente a ciudadanos, organizaciones y, por su importancia, a los medios de comunicación. Entonces, para ser eficaz, la política incluye una doble dimensión y

tarea: ser capaz de resolver los problemas tecnoeconómicos que le plantea la realización de sus objetivos y tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que le plantea el público ciudadano” (Aguilar Villanueva, L.F.; 1997:25).

Como se ha visto, el MS deriva de una serie de discusiones que han tratado de entender el momento político del establecimiento de la agenda, subrayando con ello la importancia que tiene el momento para la acción del gobierno, y de la vida social en general. Sugerir su inclusión en un modelo analítico de interpretación complementa y al mismo tiempo debate los modelos de transferencia de políticas, ya que señala las ausencias, pero también consolida las hipótesis. Una de estas hipótesis que se consolidan tiene que ver con el rol de los actores en el proceso de transferencia de las políticas, en particular el determinante papel que juega el emprendedor de políticas.

Para la literatura sobre transferencia de políticas, el emprendedor será el actor responsable de hacer que la idea viaje de un lugar a otro (con todos los procesos, pasos, recursos y acciones que implica). Esta visión se complementa con los estudios sobre el establecimiento de la agenda y, en particular, con el MS, señalando que serán sus estrategias las que harán que ese momento en el que se abren las ventanas sea aprovechado, y por ende las posibilidades de éxito para situar un tema en la agenda sean mayores.

Al importante papel que los estudios sobre transferencia de políticas y el establecimiento de la agenda le asignan al emprendedor de políticas, se le puede agregar una importante aportación en el campo de estudios de la políticas públicas: su papel en la formulación de argumentos para lograr la persuasión de los actores.

Será éste el principal argumento del italiano Giandomenico Majone, cuyo trabajo ha sentado las bases para lo que se ha denominado el *argumentative turn*⁶² en el estudio de las políticas públicas. Este giro ha implicado un reconocimiento de la actividad del analista de políticas como un *artesano* que debe moldear sus propuestas y crear argumentos para explicarlas de manera que logren convencer, o mejor dicho *persuadir*,

⁶² En la literatura se suele hacer referencia al libro de 1993 de Frank Fisher y John Forester “The argumentative turn in policy analysis and planning”, para referirse al origen del término “giro argumentativo”, pero ellos mismos reconocen en su libro que será el trabajo de Giandomenico Majone, junto al libro de Deborah Stone “Policy paradox” publicado poco después (1988) y el libro de John S. Dryzek “discursive Democracy” (1990), quienes habrán sentado las bases para que se pueda hablar de este giro en el estudio y formulación de políticas públicas.

a través de la selección de información y el uso de evidencias, a los demás actores sobre la pertinencia de la solución que se propone. Así introduce el tema el propio Majone:

“Como lo saben muy bien los políticos –y como los científicos sociales olvidan con demasiada frecuencia–, la política pública está hecha de palabras. En forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas del proceso de formulación de políticas. Hay discusión en toda organización, privada o pública, y en todo sistema político, incluso en una dictadura; pero se encuentra tanto en la base de la política y de la política democrática, que se ha llamado a la democracia un sistema de gobierno mediante la discusión. Los partidos políticos, el electorado, la legislatura, el ejecutivo, los tribunales, los medios de difusión, los grupos de interés y los expertos independientes intervienen en un proceso continuo de debate y mutua persuasión” (Majone, G.; 1997: 35).

Si esto es así, entonces, dirá Majone, la tarea fundamental del analista de políticas consistirá, en gran parte, en “la producción de evidencias y argumentos para el debate público” (Majone, G.; 1997: 41). Esta interpretación del trabajo del analista de políticas replantea su identidad, e implica dejar de pensar en su trabajo (sólo)⁶³ en términos técnicos y (supuestamente) objetivos, para entenderlo como un “elaborador de argumentos persuasivos”. La consecuencia de ello es que los marcos de análisis y las herramientas intelectuales que se intenten ofrecer para ayudarles en su trabajos, tendrán que orientarse a esta elaboración de argumentos, para que resulten de utilidad. De aquí que sea fundamental una definición del trabajo del analista para entonces, a partir de la misma, desarrollar y discutir un modelo de análisis:

“El analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado –un especialista en argumentos legales- que a un ingeniero o un científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir

⁶³ “Para Majone, una idea exclusiva o exageradamente economicista del análisis de políticas resulta inoperante en la mayor parte de los casos, aunque sea impecable en términos racionales. Esta racionalidad estricta puede no ser entendida y hasta ser objetada por los efectos que acarrea en la vida social, no importa que el rechazo se deba a ignorancia, prejuicio o insatisfacción emocional. Hay que explicar a los desinformados y persuadir a los rivales y escépticos para que la política pueda caminar, ser viable. Por tanto, los imprescindibles cálculos de eficiencia técnica y económica deben completarse e integrarse con el análisis de factibilidad de las opciones y, sobre todo, con el de su *factibilidad política*” (Aguilar Villanueva, L.F.; 1997:27-28).

y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en la mano, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente” (Majone, G.; 1997:57).

Es precisamente en este punto donde se encuentra la *clave central* del argumento de esta investigación: entender el trabajo del analista en función de su necesidad de formular argumentos y de lograr la persuasión es la *dovela central* en la que se juntan las distintas líneas teóricas de la tesis. El enfoque⁶⁴ con el que se trabaja en la investigación y las hipótesis que se ponen a prueba están pensadas para servir al analista en su interpretación de las alternativas, de modo que pueda obtener la información necesaria para la formulación de sus argumentos.

Producto de su desarrollo conceptual, el planteamiento de Majone nos sugerirá un “carácter artesanal” en el análisis de las políticas, y nos invitará a ver (y es así como lo plantea esta tesis) el papel del analista semejante al del “artesano”⁶⁵, que en su intento por hacer que sus ideas sean tomadas en cuenta, debe hacer un trabajo de composición de datos, información y evidencia, para que sus argumentos logren persuadir a los demás actores.

⁶⁴ Se presenta el siguiente párrafo en el que el Majone, al concluirlo, hace referencia al libro de John Kingdon, es decir, al autor y el libro del que surge el MS con el que se busca conectar su argumentación: “Todo político entiende que se requieren argumentos no sólo para aclarar su posición respecto de un problema, sino también para atraer más simpatizantes. Aun cuando una política se explique mejor por las acciones de grupos que persiguen fines egoístas, quienes traten de justificarla deberán apelar al interés público y los méritos intelectuales del caso.” (Majone, G.; 1997: 36). Vale la pena hacer notar que al final del párrafo citado, G. Majone cita a Kingdon (John W, Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little; Brown, Boston, 1984, pp. 131-134.)

Esta simple referencia no significa que Majone esté de acuerdo con el enfoque, ni siquiera que deban tratarse siempre de forma conjunta. Tan sólo es una señal de que la interpretación sobre el actor principal de nuestra trama, el emprendedor de políticas, se entiende de la misma forma. Es decir, que el sujeto que se hará cargo del análisis se entiende del mismo modo y, por ende, cabe reflexionar de manera conjunta sobre sus intuiciones en torno a las estrategias del emprendedor y sus necesarias habilidades de persuasión.

⁶⁵ “El carácter artesanal del análisis de políticas quiere decir la capacidad personal del analista de ser convincente mediante la producción de sólidos argumentos, con buenas razones y evidencia plausible, a partir de la información y teoría disponibles. (...) Este trabajo personal, artesanal, se realiza mediante la argumentación, que es “el vínculo que conecta los datos y la información con las conclusiones del estudio analítico” en “una mezcla compleja de enunciados factuales y apreciaciones subjetivas”. Argumentación que, para su éxito persuasivo, requiere evidencia relevante, no simplemente hechos y datos, sino “información seleccionada e introducida en puntos claves del argumento con el fin de persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de un enunciado de hecho” (Majone, 1978: 171).” (Aguilar Villanueva, L. F.; 1992: 59)

Lo planteado por Majone tiene alcances profundos en lo que se refiere al campo de estudio de las políticas públicas, replanteando la forma en que se deben pensar las políticas y lo político, con un horizonte deliberativo, entendido este último como sustancial a la democracia.

Majone propone un modelo de análisis de políticas orientado a la deliberación pública. El propósito que dice perseguir en su libro es ofrecer una concepción dialéctica del análisis de políticas: “la noción de que, en un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis –aún el análisis profesional– tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación”(Majone, G.; 1997:41).

Majone observa que las confrontaciones dialécticas revelan la existencia de “supuestos implícitos, interpretaciones encontradas de los hechos y riesgos de los nuevos proyectos” y esto tiene consencias para aquellos que quieren promover alguna innovación:

“Los expertos técnicos muestran una natural parcialidad en la evaluación de sus propuestas, y tienden a mostrarse escépticos sobre todas las evidencias de posibles efectos negativos en mayor medida que alguien menos comprometido con ese proyecto particular. El supuesto inicial es que la innovación es lo que el innovador espera, sin consecuencias negativas que reduzcan el atractivo de su ejecución práctica” (Majone, G.; 1997: 39).

La idoneidad de la propuesta de Majone es clara cuando pensamos en los problemas a los que se enfrenta el gobierno. Si se ha escogido el MS para el análisis que intenta desarrollar esta investigación es, entre otras cosas, por el reconocimiento que hace a la “ambigüedad” con la que deben lidiar los actores políticos. Basta con reconocer la complejidad de las cuestiones públicas para entender las razones que han hecho de la aportación de Majone un paso trascendental en la historia de la disciplina, y fundamental para el marco teórico de esta investigación:

“Una concepción dialéctica del análisis de políticas significa (...) que, en un sistema de gobierno mediante discusión, el análisis –aun el análisis profesional– poco tiene que ver con técnicas formales de solución de problemas y mucho con el proceso de argumentación” (Aguilar Villanueva, L. F.; 1992: 60).

El modelo argumentativo que sugiere Majone, “supone que los analistas muy pocas veces pueden demostrar la corrección de sus conclusiones, de modo que sólo producen pruebas más o menos persuasivas y argumentos razonables.” (1997: 80), por lo que los analistas de políticas podrán ser definidos como “productores de argumentos” (Majone, G.; 1997: 57).

Al afirmar la (casi) imposibilidad para demostrar conclusiones, y reducir (aunque quizás la palabra no sea la más adecuada, ya que el trabajo no se aminora, sino todo lo contrario) la tarea del analista a su función de “productor de argumentos”, lleva el trabajo del análisis al campo de la retórica y de la persuasión: “Se advertirá que las características distintivas de la argumentación son precisamente las que distinguen al razonamiento dialéctico y retórico⁶⁶” (Majone, G.; 1997: 58).

Majone añadirá que, a fin de ser persuasivos, habrá que considerar al auditorio⁶⁷ al que se dirige el argumento: “A fin de ser persuasivos, deberán escogerse las pruebas y los argumentos teniendo en mente un auditorio en particular: es posible que las mismas conclusiones tengan que justificarse de modo diferente en contextos distintos” (Majone, G.; 1997: 78).

La centralidad que se otorga a la manera en la que se va argumentando, es decir, la

⁶⁶ “La retórica es el arte de la persuasión, el estudio de todas las formas de hacer cosas con palabras. Los atenienses solían hacer sacrificios anuales a la diosa de la persuasión (Peito) como reconocimiento del poder extraordinario del lenguaje. En nuestros días se considera a menudo la persuasión como un uso meramente “racionalizador” o aun deshonesto de los argumentos; es propaganda, lavado de cerebro, manipulación de la opinión pública. En efecto, la persuasión puede usarse en esas formas. Pero en el debate libre la persuasión es un intercambio bilateral, un método de aprendizaje mutuo mediante el discurso. El verdadero debate no sólo permite que los participantes defiendan sus intereses y opiniones, sino que también, como consecuencia del proceso, los alienta a ajustar su visión de la realidad y aun a cambiar sus valores.” (Majone, G.; 1997:42)

⁶⁷ En este punto habremos de encontrar fuertes vínculos en el apartado en donde se trabaja con el análisis de las estrategias de los emprendedores que desarrolla tanto la comunidad epistémica de los premios como el modelo de Dente y Subirats. El modelo de análisis que propone Bruno Dente y Joan Subirats está planteado desde “el punto de vista del innovador” (2014:32) y trata de explicar “cómo es posible tomar decisiones “importantes” en un ambiente caracterizado por su elevada complejidad, como el de los sistemas político-administrativos.” (2014:189), para lo cual se valen de una serie de estrategias, entre ellas las “tácticas del salami”, a las que también se refieren Cels, et al (2012), y que implica ir modificando el argumento en relación al auditorio con el que se habla. Valga decir entonces, en referencia a esto, que Majone entiende así el “auditorio”:

“la de *auditorio* –un término con larga tradición en la retórica- es una denominación mejor, más flexible y neutral, del conjunto de receptores y usuarios efectivos o potenciales del análisis que términos más familiares como *cliente* o *tomador de decisiones*. También nos recuerda que la justificación principal de la defensa y la persuasión en la elaboración de políticas democráticas es su función en un proceso continuo de aprendizaje recíproco mediante el discurso.” (Majone, G.; 1997: 79)

propuesta del “argumento” como unidad de análisis que será parte fundamental del llamado *argumentative turn*, lleva a pensar en la argumentación como si fuera el “proceso fundamental” de las sociedades democráticas:

“La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de la persuasión recíproca. En esta forma, la discusión puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas.” (Majone, G.; 1997: 36)

Con esto, Giandomenico Majone se distancia de las “viejas formas” de entender el análisis⁶⁸:

“Su aspecto argumentativo fundamental es lo que distingue al análisis de políticas de las ciencias sociales académicas, por una parte, y de las metodologías para la solución de problemas, tales como la investigación de operaciones, por otra. Los argumentos de los analistas pueden ser más o menos técnicos, más o menos refinados, pero deben persuadir para que sean tomados en serio en los foros de deliberación. Es por ello que los analistas –como los abogados, los políticos y otras personas que hacen un uso funcional del lenguaje– deben estar familiarizados con todos los problemas técnicos del lenguaje, incluidos los retóricos” (Majone, G.; 1997:42)

Pero Majone tiene una definición particular sobre el argumento, que es la que no hay que perder de vista para entender, no sólo su idea del análisis, sino (y sobre todo) lo que se sugiere en esta investigación en relación a lo que deberá encontrar el emprendedor en las narrativas de los premios:

“El argumento es la conexión de los datos y la información con las conclusiones

⁶⁸ Majone hace una incorporación de los debates dentro de la “teoría literaria”, haciendo referencia, al final del párrafo que citaremos a continuación y en que plantea su posición, al crítico literario Northrop Frye su “*Anatomy of Criticism*”. (Princeton University Press, Princeton, 1957, p. 331).

del estudio, y su estructura típica será una mezcla compleja de afirmaciones de hechos y evaluaciones subjetivas. Junto con deducciones matemáticas y lógicas, habrá también inferencias estadísticas, empíricas y analógicas, referencias a opiniones de expertos, estimaciones de beneficios y costos y aclaraciones de diversas clases. Esta inevitable complejidad vuelve imposible toda verificación directa, sencilla, del argumento: ésta deberá recurrir a diversos criterios que dependerán de los métodos analíticos empleados, de la credibilidad y robustez de las conclusiones y de ciertas convenciones sobre la adecuación y la eficacia.

“ (Majone, G.; 1997: 45)

Es necesario agregar que cuando Majone se refiere a los datos y la información, lo hace además para distinguir ambos de la evidencia, la cual tiene características distintas:

“La evidencia no es lo mismo que los datos o la información. Es una información seleccionada de entre el conjunto disponible e introducida en cierto punto del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de una afirmación. La selección de datos o modelos poco apropiados, su introducción en un punto inadecuado del argumento o la elección de un estilo de presentación que no sea adecuado para el auditorio al que se destina podría destruir la eficacia de la información utilizada como prueba, cualquiera que sea su valor cognoscitivo intrínseco. Por tanto, los criterios utilizados en la evaluación de la evidencia difieren de los utilizados en la evaluación de los hechos. Los hechos pueden evaluarse en términos de cánones más o menos objetivos, pero la evidencia debe serlo de acuerdo con diversos factores peculiares de una situación dada, tales como la naturaleza específica del caso, el tipo de auditorio, las reglas establecidas para el efecto y la credibilidad del analista” (Majone, G.; 1997: 45).

Esta distinción es muy importante para los fines de esta investigación, ya que se podría inmediatamente pensar en las innovaciones premiadas a modo de evidencias. Incluso, se podría decir, dentro de la propia narrativa de las innovaciones premiadas es posible hacer la búsqueda selectiva de aquello que se considera puede servir como evidencia. Esto también es aplicable a la forma en la que se redactaron las aplicaciones de los premios, ya que cabe esperar que el autor de las narrativas escoge las evidencias necesarias para convencer a los evaluadores del premio.

El análisis que se ha llevado a cabo en esta investigación se corresponde con la actividad del analista de encontrar en las narrativas de los premios la información, los datos, las evidencias, que le permitan articular los argumentos que constituirán el proceso de política pública que buscará impulsar cuando intente replicar alguna innovación.

SEGUNDA PARTE: LAS ALTERNATIVAS COMO “INNOVACIONES”.

4. TRADICIONES INTELECTUALES DEL CONCEPTO “INNOVACIÓN”.

La palabra innovación viene del latín *innovatĭo* (*innovo* - *atio*). El verbo “*innovo*”, puede traducirse como renovar, restaurar o alterar, mientras que “*atio*” se usa para indicar un sustantivo que es el resultado de una acción. El diccionario de la Real Academia Española ofrece dos definiciones⁶⁹: i) Acción y efecto de innovar, ii) Creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado. Por “innovar” la Real Academia entiende: i) Mudar o alterar algo, introduciendo novedades, ii) Volver algo a su anterior estado.

Tanto la etimología como el diccionario aportan dos cuestiones con las que cabe comenzar el rastreo de la historia intelectual del concepto de innovación: La primera cuestión tiene que ver con el carácter ambiguo de la noción, que permite describir tanto modificaciones en un sentido “nuevo”, como a la inversa, a modo de “restauración”, o “vuelta al estado anterior”.

Por otro lado, las nociones de “producto” y “mercado” anuncian lo que parece ser la corriente de pensamiento que más ha influido en la definición contemporánea del concepto: la economía y los estudios empresariales.

La influencia del pensamiento económico y empresarial podría ser considerada dentro de lo poco que hay consensuado en cuanto a lo que significa la innovación. Al acudir a otra fuente común de información, como la página de Internet de Wikipedia, se afirma que fue el economista Joseph Schumpeter quien introdujo este concepto en su teoría de las innovaciones, en la que lo define como el establecimiento de una nueva función de producción, y la propia definición que hace la página de internet⁷⁰ lo deja claro: “Innovación es un cambio que introduce novedades. Además, en el uso coloquial y general, el concepto se utiliza de manera específica en el sentido de nuevas propuestas, inventos y su implementación económica. En el sentido estricto, en cambio, se dice que de las ideas solo pueden resultar innovaciones luego de que ellas se implementan como

⁶⁹ De página de internet “Diccionario de la lengua española. Real Academia Española.” Revisado por última vez el 15 de octubre del 2015: <http://lema.rae.es/drae/?val=innovaci3n>

⁷⁰ Revisado por última vez el 15 de octubre de 2015 en la página de internet: <https://es.wikipedia.org/wiki/Innovaci3n>

nuevos productos, servicios o procedimientos, que realmente encuentran una aplicación exitosa, imponiéndose en el mercado a través de la difusión.”

Sobre la otra cuestión que se mencionaba, de la “ambigüedad” del significado, habría que relacionarla con otro posible consenso que se puede encontrar en la literatura sobre la innovación, y que se refiere a su vigencia como palabra de época, que es utilizada hoy de múltiples formas y de manera sistemática y oficial:

“Parafraseando a Ortega y Gasset, la innovación es uno de los grandes temas de nuestro tiempo. Forma parte de la agenda del siglo XXI y, en particular, de la agenda de la Unión Europea. (...) Hace unos años, la innovación era tecnológica y la hacían las empresas. Hoy en día se habla de innovación social, abierta, distribuida, oculta, de usuarios, etc., y los agentes potencialmente innovadores proliferan, al compás que marcan las políticas públicas y las estrategias empresariales, marcadas por el *imperativo de innovar*, aunque nadie sepa muy bien en qué consiste eso. Los estudios de innovación social están en fase de creación y desarrollo, queda mucho trabajo por hacer” (Gurrutxaga, A. y Echeverría, J.; 2012:334).

Esta ambigüedad conduce a manifestar la que será una de las primeras conclusiones de esta revisión: la imposibilidad de una definición sobre la innovación. Esto no se refiere a una insuficiencia en las capacidades cognitivas o teóricas de la sociedad, ni tampoco a un desacuerdo intrínseco entre distintos bandos que pretendan apropiarse de su significado (aunque en algunos espacios pueda ser así). Se trata más bien de reconocer que uso, coloquial y ambiguo, pero constante y con distintos contenidos, nos hace reconocer que su definición está sujeta irremediabilmente a las perspectivas de aquellos que se acercan a su estudio y práctica.

En su revisión sobre la historia del concepto de innovación, Gurrutxaga Abad (2012) plantea de este modo el hecho de que no haya una teoría sobre la innovación:

“no es que no haya elementos para generar la teoría de la innovación, sino que ésta abarca más de lo que teorías de rango medio pueden indicarnos, y el intento por erigir una narrativa única es baldío. Dificilmente los requerimientos que se hacen, por ejemplo, desde la economía a la caja de herramientas siguen la misma lógica que los que acaecen en la cultura o los que sirven para gobernar

y gestionar el mundo de la política. La innovación hay que entenderla desde la definición de la situación, sabiendo que está condicionada por ámbitos, requerimientos y dimensiones concretas”. (Gurrutxaga Abad, A. 2012:48-49)

Para Javier Echeverría, catedrático del instituto de filosofía del CSIC, el término “innovación” está de moda y se utiliza por doquier, pese a que sea difícil responder con precisión qué sea: “Estamos ante una palabra altamente polívoca. A veces pienso que es un ejemplo de lo que podríamos denominar *palabrería global*. Me refiero con ello a la multitud de vocablos que pululan por los medios de comunicación y que son usados por unos y otros como palabras-comodín, que se utilizan porque están de moda, aunque sean vacuas” (Echeverría, J.; 2012:125).

Al plantear la vigencia e importancia del concepto de “innovación” en nuestro presente, Ander Gurrutxaga propone una serie de autores y referencias para comprender el terreno en el que nos encontramos:

“Lo que primero que cabe decir es que citar o manejar el concepto significa reconocer que, como dice X. Ferrás (2010)⁷¹, sin duda forma parte de la cartera fundamental de valores del siglo XXI. Se acercan a él, como he indicado, desde perspectivas y prácticas diversas. Un autor consagrado como P. Drucker (1985)⁷² dice de la innovación que es un trabajo racional, premeditado, sistemático y organizado. M. Porter (1990)⁷³ se refiere a él como el elemento clave a tener en cuenta para la competitividad de los países es un concepto que tiene un largo recorrido (Christian 2004⁷⁴, McNeill, 2002⁷⁵; Diamond, 2006⁷⁶), por más que en las últimas décadas se asocie con los universos económicos y tecnológicos (Castells, 1996)⁷⁷ y sea la guía que rige la metodología para la acción pragmática que emprende la Unión Europea y cuyos resultados visibles son el Manual de Frascatti primero (OCDE/EUROSTAT, 1992)⁷⁸ y el Manual de Oslo

⁷¹ Ferrás, X. (2010) *Innovación 6.0: El fin de la estrategia*. Plataforma Editorial. Barcelona.

⁷² Drucker, P. (1985) *Innovation and Entrepreneurship*. Harper and Row. New York.

⁷³ Porter, M. E. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*. Mcmillan Press. London.

⁷⁴ Christian, D. (2004) *Maps of Time: A Introduction to Big History*. Berkeley.

⁷⁵ McNeill, J. R.; McNeill, W.H. (2003), *The Human Web: a Bird's Eye View of World History*. W. W. Norton and Company. New York.

⁷⁶ Diamond, J. (2006) *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*. Penguin. New York.

⁷⁷ Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society: The information Age*, vol. 1. Economy, Society and Culture. California University Press. Berkeley.

⁷⁸ OECD/EUROSTAT (1992): *Oslo Manual: Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data*. OECD/Eurostat. Paris.

después (OCDE/EUROSTAT, 2005)⁷⁹ –en sus diferentes versiones- seguidos en otros continentes por iniciativas como el Manual de Bogotá (RICYT; OEA; CYTED, 2001)⁸⁰.”(Gurrutxaga Abad, A. 2013:23-24)

Sin embargo, y pese a la diversidad de referencias ofrecidas, el mismo autor nos advierte sobre una “falta *aparente* de tradición intelectual de los estudios de innovación”, al señalar que pese a que otras disciplinas han estudiado el “cambio” (el autor se refiere a la sociología⁸¹, pero podríamos también pensar en la ciencia de políticas públicas), estas discusiones no encuentran cabida en los usos y tratamientos habituales del concepto de innovación:

“Digo aparente porque la innovación es un proceso presente en la tradición sociológica, lo que ocurre es que se presenta como parte de la teoría del cambio necesario que hace visible la transformación y adecuación al presente” (Gurrutxaga Abad, A. 2012: 105)

Esta es en parte una de las razones por las cuales la presente investigación propone utilizar un enfoque teórico que viene desde la disciplina de políticas públicas y que trata de entender y explicar el cambio. En concreto, y para la propias nociones de la disciplina, el “cambio en las agendas de gobierno”.

En la revisión a la literatura sobre las innovaciones, el investigador Javier Echeverría (2012:125) propone tres campos en los que puede rastrearse lo que hoy significa la innovación:

⁷⁹ OECD/EUROSTAT (2005) Oslo Manual: Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data, 3er ed. PECD/Eurostat. Paris.

⁸⁰ RICYT/OEA/CYTED. (2001) Manual de Bogotá: normalización de indicadores de innovación tecnológica en América Latina y el Caribe. RICYT/OEA/CYTED. Buenos Aires.

⁸¹ Sobre las posibles influencias de la sociología en el estudio de la innovación, el mismo autor menciona: “¿Por qué, por ejemplo, reconocerse en Schumpeter y en su concepto de “destrucción creativa” y no en Weber y su análisis sobre la racionalización, o en el concepto de vocación, carisma, liderazgo o personalidad histórica, o en Durkheim y el análisis de la diferenciación, la división del trabajo, el papel del reconocimiento, o en Simmel y el tratamiento de la cultura objetiva, o en Marx y su análisis de los procesos de construcción económica del tiempo moderno? ¿Qué dice, sino, Weber cuando aún en el esquema teórico y explicativo la conexión entre transformaciones económicas, culturales, políticas y sociales? Me parece que la falta de antecedentes teóricos tiene su influencia en la aparente (repito) confusión de estos hechos. Quizás, en último extremo, es conveniente recuperar la teoría del cambio y ver la innovación como una de sus fuentes. ¿Quién es el perro guardián de la innovación si no el cambio?” (Gurrutxaga Abad, A. 2012: 105)

1. (La tesis de) Schumpeter, quien hace casi un siglo afirmó que sin innovación no hay desarrollo económico ni se genera riqueza. También precisó que sólo innovan los emprendedores.
2. La segunda gran acepción del término “innovación” ha surgido desde que se empezó a hablar de I+D+i. Según el modelo lineal, las innovaciones más importantes (disruptivas) las hacen los empresarios, como afirmó Shumpeter, pero han de estar basadas en la I+D, es decir: son *innovaciones tecnológicas basadas en conocimiento científico*. Éste ha sido el paradigma dominante, sus expresiones canónicas son los manuales de Frascati y de Oslo de la OCDE y Eurostat.
3. Los políticos y los expertos en *management* se han apropiado del término “innovación” durante los últimos años, utilizándolo profusamente, y en ocasiones como si la innovación fuera el bálsamo de Fierabrás, capaz de solucionar todos los problemas, incluida la crisis económica actual.

Trataremos a continuación algunos de los elementos más destacados de estos tres campos.

4.1 La teoría económica

Las ideas económicas se encuentran en el fondo de buena parte del pensamiento sobre la innovación, y se postulan como el pensamiento único, totalizante y universal, que ha elaborado la idea sobre la cual descansa en última instancia lo que se entiende por innovación:

“Las ideas de Schumpeter (1942) alrededor del concepto de *destrucción creadora* o las de P. Drucker (1985) sobre el hecho de que *la verdad de la innovación está en la gestión de la empresa*, son asumidas desde la pragmática empresarial. En estos casos, no importa que el concepto de innovación social no tenga mucho que ver con los recursos tradicionales auspiciados desde la teoría económica, las teorías de la organización de la sociedad industrial o las del cambio. El punto de encuentro dice que la innovación es un concepto total: es el instrumento que, a la vez, es el objetivo, la meta, la aspiración, la razón

pragmática, el valor a descubrir y a proteger y la apuesta por el cambio.”
(Gurrutxaga Abad, A. 2013:25)

La innovación, según Schumpeter, se definiría como “el proceso por el cual un nuevo producto, nuevo servicio o nuevo modelo organizativo, cambia las dinámicas de un mercado alterando los ciclos de oferta y demanda (Schumpeter, 1974)” (Martínez Moreno, R.; 2011: 10).

Para Javier Echeverría (2012:129), una perspectiva que trate de partir de los estudios de innovación previamente realizados por economistas, notará su predominio y cómo se han centrado en la innovación tecnológica y empresarial:

“la perspectiva económica ha sido la predominante en los estudios de innovación de las tres últimas décadas, sobre todo desde que el Manual de Oslo se convirtió en el referente internacional para medir y comparar los procesos de innovación en las empresas.” (Echeverría, Javier (2012:130)

Una de las tendencias más influyentes en los estudios económicos de innovación se inspira en la evolución biológica. Está basada en la *teoría económica evolutiva*⁸² que propusieron en 1982 los neo-schumpeterianos R. Nelson y S. G. Winter:

“Los defensores de la teoría económica evolucionista (R. Nelson y S. G. Winter) se consideran neoschumpeterianos en estudios de innovación y utilizan modelos de corte lamarckiano en teoría de la evolución económica. Según ellos, no todo cambio tecnológico implica progreso o innovación; se produce una innovación tecnológica cuando la aparición de un nuevo proceso mejora técnicamente un proceso anterior ahorrando la utilización de algún o algunos *inputs* para obtener la misma cantidad de producto, o cuando nuevos procesos con otros *inputs*

⁸² Esto sugiere otro campo de estudio desde donde se pueden rastrear orígenes sobre la innovación: las innovaciones naturales o, innovaciones biológicas o evolutivas. “Casi todos los teóricos de la evolución afirman que la socialización de algunas especies (hormigas, abejas...) supuso una ventaja competitiva importante en la lucha por la supervivencia. (...) en su origen evolutivo, la socialización supuso una innovación de ruptura. (...) La teoría de la evolución puede ser interpretada desde la perspectiva de los estudios de innovación como la sucesión discontinua de una infinidad de procesos de innovación biológica.” (Echeverría, Javier (2012:131)

Sin embargo, lo que resulta de utilidad para esta investigación es observar cómo estas ideas tuvieron una traducción específica desde los estudios en economía, y cómo estos han dado un paso en sus propias concepciones sobre la innovación sin perder su esencia “schumpeteriana”.

sustituyen de forma más eficiente a los previamente existentes” (Echeverría, J.; 2012:135).

Los neoschumpeterianos también introdujeron la distinción entre *los procesos de invención, de innovación y de difusión*.

“Una invención se convierte en innovación cuando una empresa es capaz de transformar el conocimiento científico tecnológico en un proceso más eficiente de producción o genera nuevos productos que resultan competitivos en el mercado. (...) Esto permite distinguir entre inventores e innovadores: “Los primeros pueden ser personas de genio, pero no suele preocuparles si sus propuestas son factibles o no. Los segundos, en cambio, saben discernir muy bien lo que es posible; por otra parte, saben *poner lo nuevo en valor*. Esta última habilidad es propia de las personas y agentes innovadores. Desde Schumpeter, la teoría de la innovación ha estado basada en cambio de valores” (Echeverría, J.; 2012:136).

La teoría evolutiva en economía concibe los mercados como sistemas⁸³ económicos que seleccionan a las empresas más aptas, es decir, a las que mejor se adaptan a las circunstancias ambientales en las que desarrollan su actividad empresarial. Para ello es clave el mecanismo de innovación tecnológica, que inicialmente tuvo dos variantes: la *innovación de producto* y la *innovación de proceso*:

-la innovación de producto: “permite que una empresa aventaje a sus competidoras porque ha lanzado al mercado una nueva mercancía, hasta entonces inexistente” (Echeverría, J.; 2012:134).

-la innovación de proceso: “implica modificar los procesos de producción de una empresa, de manera que se incremente la productividad” (Echeverría, J.; 2012:134).

La concepción evolucionista de la innovación ha sido la “dominante en las dos últimas décadas del siglo pasado”, siendo uno de los puntos de partida en la elaboración de la primera edición del Manual de Oslo (1992) que “deja claro que las innovaciones

⁸³ “las metáforas biológicas marcan fuertemente esta concepción (evolucionista) de la innovación, que hoy en día están muy difundidas. Se innova para sobrevivir, tanto en la biosfera como en los mercados.” (Echeverría, J.; 2012:138)

tecnológicas de una empresa, tanto si son de productos como de procesos, incrementan la productividad y la competitividad en el mercado. (Echeverría, J.; 2012:135)

4.2 El desarrollo tecnológico

La influencia o relación entre los desarrollos tecnológicos y el concepto de innovación pueden resumirse de la siguiente forma:

“La transformación de la ciencia se resume en que el conocimiento científico, que fue un fin en sí mismo durante la época de la ciencia moderna, hoy deviene en un medio. (...) El objetivo es posibilitar innovaciones que aumenten la competitividad y la productividad de las empresas que invierten en I+D+i y que gracias a la capacidad para innovar generan riqueza y adquieran poder para reinvertirlo en su investigación básica y aplicada” (Gurrutxaga Abad, A. 2013:33).

A la creciente importancia de las ciencias y las tecnologías a lo largo del siglo XX, le han acompañado el surgimiento de disciplinas académicas que las han considerado sus nuevos objetos de estudio⁸⁴. Tras la Segunda Guerra Mundial surgió una modalidad de ciencia, “la Big Science (macrociencia)”⁸⁵, desde la cual surgirá la idea de la necesidad de pensar “*políticas científicas y tecnológicas*”:

“Estudiar la estructura de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología comenzó a ser objeto de los estudios (...), entre ellos la Cientometría (*Scientometrics*), nueva disciplina científica que ha crecido considerablemente desde 1950.(...) Algunos ámbitos de la actividad científica comenzaron a ser mensurables, por ejemplo los índices de impacto de cada artículo y de cada revista científica (Institute for Scientific Information, hoy en día Thomson

⁸⁴ “Tal es el caso de la historia y la filosofía de la ciencia, que se profesionalizaron a principios del siglo pasado, así como de la sociología de la ciencia, que tuvo en Merton a uno de sus grandes pioneros.” (Echeverría, J.; 2012:141).

⁸⁵ “se desarrolló ante todo en los Estados Unidos de América, pero también en la Unión Soviética y en algunos países europeos. La macrociencia tiene un fuerte componente tecnológico e industrial, razón por la cual a partir de los años cincuenta se comenzó a hablar de los sistemas de I+D (investigación científica y desarrollo tecnológico) (...) Dadas las grandes inversiones económicas que se requerían y las importantes consecuencias industriales, militares y políticas que los programas macrocientíficos acarreaban, planificar esas actividades se convirtió en una necesidad.” (Echeverría, J.; 2012:142)

Reuters), pero también los datos económicos sobre las inversiones, recursos existentes y costes de mantenimiento de las actividades de I+D en cada país” (Echeverría, J.; 2012:142).

Los estudios de innovación tecnológica y empresarial fueron los primeros que utilizaron el término “innovación” como un concepto científico. Para Enrique Alonso y Fernández Rodríguez (2013), el desarrollo de la tecnología ha ido acompañando la evolución del discurso de la innovación, y encuentran que “para sociólogos como Gershuny (1983: 50), el término innovación social definía, fundamentalmente, aquellos procesos que implicaban una transformación de los estilos de vida e infraestructuras debido a una combinación de factores, entre los que el cambio tecnológico desempeñaba un papel muy importante”. (2013: 96).

El desarrollo de ciertas nuevas tecnologías, nos dicen los mismos Alonso y Fernández, estaría “ciertamente transformando con inusitada fuerza nuestros estilos de vida, al permitir no solo contacto permanente entre individuos e instituciones (correo electrónico, Internet, telefonía móvil, etc.), sino por poner, de alguna parte, una parte del conocimiento existente sobre cualquier tpo de materia y disciplina al alcance de todos.”(2013:96-97)

Será la disponibilidad de la información a través de las redes y el uso creciente de herramientas tecnológicas lo que servirá para sostener la idea de que el principal recurso de las economías actuales es el conocimiento:

“Las empresas más valoradas y con mayores beneficios, las economías más competitivas y los trabajadores más exitosos dependerán, así, del control de ese conocimiento para poder mantener sus posiciones de liderazgo en los mercados internacionales. Progresivamente, esta idea va a ir cuajando en un abundante corpus de trabajos en torno a la cuestión, hasta convertirse finalmente en el elemento central de un nuevo discurso hegemónico: el discurso de la innovación, que ha adquirido una extraordinaria fuerza en el terreno ideológico, político y socioeconómico, donde se invoca para justificar todo tipo de medidas, tanto de inversión como de contención de ciertos gastos y, sobre todo, de puesta en práctica de medidas de flexibilidad” (Enrique Alonso, L. y Fernández Rodríguez, C. J.; 2013:96-97).

En las últimas décadas del siglo XX, las ciencias sociales han incorporado estas preocupaciones sobre el desarrollo tecnológico y la innovación, tratando de centrarse en “el análisis y la mediación de los sistemas nacionales e internacionales de ciencia y tecnología, así como de los sistemas nacionales, regionales y locales de innovación. Esta *Ciencia de la Ciencia*, (...) dio origen a los *estudios científicos de la ciencia y la tecnología*, y años después a los *estudios científicos de la innovación*.” (Echeverría, J.; 2012:142).

En los años noventa, el paradigma de los estudios de innovación se centrará en las innovaciones generadas por empresas a partir de desarrollos tecnológicos que aplicaban avances científicos: “Se trata del modelo lineal (I+D+i), también denominado CTI (ciencia, tecnología e innovación). Según ese modelo, el conocimiento científico-tecnológico es la fuente principal de innovación” (Echeverría, J.; 2012:168-169).

Sin embargo, frente a esta perspectiva surgirá el “modelo pluralista de innovación”, el cual sugiere que para valorar económicamente el conocimiento, se requiere la intervención de las empresas, “porque ellas son las que convierten los avances científico-tecnológicos en productos que tienen éxito (o no) en los mercados. El modelo puede ser denominado CTEMI (ciencia, tecnología, empresa, mercado e innovación), puesto que las innovaciones sólo se producen en los mercados, siendo las empresas los agentes innovadores canónicos” (Echeverría, J.; 2012:168-169).

Este modelo pluralista de la innovación va a requerir de un estudio sistemático sobre la “transferencia de conocimiento”, es decir, sobre los procesos a partir de los cuales el conocimiento generado por las universidades y centros de investigación irá a las empresas. Éste es el escenario en el que surgen las políticas públicas que tienen como prioridad “el establecimiento de vínculos de colaboración entre la academia y el sector empresarial, como afirma el *modelo de la triple hélice*. Últimamente también se han comenzado a estudiar las innovaciones en el sector público, aunque todavía no se dispone de una metodología consensuada internacionalmente” (Echeverría, J.; 2012:169).

La aproximación sistémica a los estudios de la innovación supuso un desborde del modelo lineal, mas no la renuncia a algunos de sus postulados:

“Lundvall introdujo en 1985 la noción de *sistema de innovación* (*Innovation System*) e insistió en 1992 en su propuesta, secundado por Nelson (1993). En 1995, Freeman la concretó al ámbito de un país (*National Innovation System*). Desde entonces, el Banco Mundial, la OCDE, el Eurostat y diversas instituciones de la ONU la utilizan como un concepto técnico, distinguiendo entre sistemas nacionales, regionales, sectoriales y locales de innovación (...). El informe National Innovation Systems de la OCDE (1997:12)⁸⁶ aceptó que la innovación surge sobre la base de flujos de conocimientos entre una pluralidad de agentes, cuyos vínculos, relaciones e interacciones hay que analizar. Los científicos son una fuente de innovación, pero no la única: “la innovación es el resultado de una interacción compleja entre varios actores e instituciones”. (Echeverría, J.; 2012:169)

La historia de esta influencia de la transformación de la ciencia y la innovación, Gurrutxaga la sitúa en 1992, cuando la OCDE y Eurostat publican la primera edición del Manual de Oslo (OCDE, 1993):

“El documento se convierte en el estándar para los estudios nacionales e internacionales sobre innovación. La idea que contiene es la siguiente: conforme los sistemas locales, regionales y nacionales de innovación crecen, se comprueba que la innovación tecnológica que –siguiendo a J. Schumpeter–, el Manual reconocer como la fuente de crecimiento económico, no es la única modalidad relevante de innovación. La segunda edición del manual (1997) subraya la importancia de la innovación en el sector de los servicios. En la más reciente (2005) distingue cuatro tipos de innovación: de productos (bienes y servicios), procesos, organización y mercadotecnia.” (Gurrutxaga Abad, A. 2013:23)

⁸⁶ OCDE (1997) National Innovation Systems.

En esto también coincide J. Echeverría, quien considera que el Manual de Frascati⁸⁷ y el Manual de Oslo⁸⁸ “encarnan este nuevo paradigma”:

“Los manuales de Frascati y Oslo encarnan este nuevo paradigma. Están basados en el análisis económico y cuantitativo de la actividad tecnocientífica y tienen el objetivo explícito de que los datos que se obtengan entre los diversos países y regiones sean comparables entre sí, además de agregables y desagregables.” (Echeverría, J.; 2012:142-143)

Desde entonces, la OCDE se ha especializado en el estudio y manejo de los datos económicos, “creando en 1963 un grupo internacional de expertos en indicadores de ciencia y tecnología. El resultado de su trabajo fue el Manual de Frascati, que inauguró una serie de manuales que se han convertido en estándares internacionales para medir los sistemas y actividades de I+D+i. Entre ellos destacan el Manual de Oslo (1992), que

⁸⁷ Manual de Frascati: “El Manual de Frascati se centra en la I+D y aconseja analizarla mediante estudios y encuestas consensuados internacionalmente, con el fin de poder comparar los datos de los diversos países. El Manual de Oslo hace otro tanto en relación a la innovación, puesto que los autores del Frascati tuvieron claro que la “i” minúscula abarca un campo de actividades mucho más amplio que la I+D.” (Echeverría, J.; 2012:142)

“Este Manual está concebido fundamentalmente para medir los esfuerzos nacionales en I+D y clasificarlos en varias categorías (...) con objeto de lograr una máxima comparabilidad con las estadísticas periódicas económicas o sociales, estas clasificaciones se basan, en la medida de lo posible, en las de las Naciones Unidas.” (Manual de Frascati, p. 23-24. En Echeverría, J.; 2012:143)

⁸⁸ Manual de Oslo: “El segundo manual de Frascati se titula Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación “y constituye un instrumento para medir las actividades de innovación en diversos países y comparar sus respectivos sistemas. La OCDE y el EUROSTAT, que lo ha diseñado y aplicado en diversos países, lo consideran una continuación del Manual de Frascati, puesto que la innovación es más amplia que la I+D(...) Al reconocer que parte de las actividades de innovación no se basan en la I+D, el Manual de Oslo “acepta desde el principio que muchos procesos de innovación no tienen su base en la investigación científica, y ni siquiera requieren desarrollos tecnológicos.” (Echeverría, J.; 2012:143).

“El Manual de Oslo experimentó una evolución conceptual en sus tres ediciones -1992, 1997, 2005-. “La primera edición se centraba en la innovación tecnológica y, dentro de ella, en las innovaciones de producto y de proceso, a las que denominaba TPP. Cuando se hicieron las primeras encuestas de innovación en la Unión Europea, quedó claro que “el concepto TPP no reflejaba de una forma adecuada gran parte de la innovación del sector servicios”, que no siempre es de índole tecnológica. La segunda edición del Manual de Oslo (1997) se diseñó para abarcar también las innovaciones en el sector servicios, pero su utilización ulterior en varios estudios llevados a cabo por la UE, Japón, Canadá, Australia y otros países puso en evidencia otras insuficiencias, lo que llevó a una revisión más profunda, aceptando la noción de innovación no tecnológica. En la tercera edición del Manual de Oslo (2005) se añadieron dos nuevas modalidades de innovación: la organizativa y la de mercadotecnia.” (Echeverría, J.; 2012:155)

“Asimismo, la institucionalización del análisis y la praxis tiene interlocutores prácticos con la aparición de agencias gubernamentales y organizaciones especializadas en innovación social como, por citar algunas relevantes, la Young Foundation y NESTA en Gran Bretaña, CRISES en Montreal, Canadá...” (Gurrutxaga Abad, A. 2013:24)

mide las actividades de innovación, y el Manual de Canberra (1995), que estudia los efectivos de personal científico y técnico en cada país.” (Echeverría, J.; 2012:142)

Sobre el estado actual de estas perspectivas, Gurrutxaga (2012:49-50) destaca 15 indicadores⁸⁹ o variables que se utilizan para describir y medir el estado de la innovación en ciudades, sociedades e instituciones. Las variables actúan de forma interpendiente⁹⁰ y no es necesario que se encuentren todas en entornos innovadores.

4.3 Los estudios sobre *management* empresarial.

Otra de las influencias en el discurso contemporáneo sobre innovación son las propuestas sobre la gestión empresarial y el “management”:

“De forma similar a la de muchos de los nuevos textos de gestión empresarial (p.e., Senge, 1999), el conocimiento y su aprendizaje se van a constituir como piezas centrales de la innovación, reclamándose así que las economías, las empresas y las personas se adapten a la economía digital y se transformen en

⁸⁹ i) altos niveles de cooperación entre actores a nivel local, regional y nacional, sean en instituciones públicas y privadas, instituciones educativas, centros de investigación, asociacionismos densos o en una sociedad civil rica y bien articulada,
ii) capacidad para crear mecanismos sociales de consenso por parte de los grupos que promueven el cambio,
iii) adopción de buenas prácticas buscando el equilibrio en la apertura a innovaciones en los ámbitos social, económico y cultura,
iv) sistemas de gobernanza locales que creen políticas sociales efectivas con implicación y participación ciudadana;
v) cualificación profesional de la población; vi) alto nivel educativo de los ciudadanos;
vii) bajos niveles de exclusión social; viii) alta concentración y tasas de empleo en el sector TIC – empresas e industrias del conocimiento-;
ix) un buen sistema de transporte con conexiones eficaces internas que unan los diversos territorios;
x) instituciones culturales y educativas de calidad; xi) producción de nuevos conocimientos en la investigación científica –número de patentes, artículos científicos, concentración de centros de investigación...- ;
xii) tasas demográficas con cohortes de edad jóvenes; xiii) logística e interconexión internacionales;
xiv) descentralización y autonomía local de barrios y municipios en los procesos de toma de decisiones, y
xv) planificación y diseño urbano en las ciudades que acogen industrias y laboratorios del conocimiento.

⁹⁰ “hay modelos preferentes según la forma en que organizan la relación entre: i) las regulaciones y las funciones que se atribuyen al Estado; ii) el papel del mercado; iii) la regulación e inversión financiera; iv) el sistema institucional del que se dotan; v) las instituciones e infraestructuras construidas para favorecer la transferencia de conocimiento, y vi) la cultura de la innovación creada en el territorio” (Gurrutxaga Abad, A. 2012:50)

sociedades del conocimiento” (Enrique Alonso, L. y Fernández Rodríguez, C. J.; 2013:96-97)

Es también en los estudios sobre gestión que encontramos mayor énfasis en la figura central de la innovación: el emprendedor. Si bien la teoría económica, desde Schumpeter, incluye en su conceptualización a los emprendedores como los sujetos del cambio, son los estudios sobre gestión los que darán un nuevo impulso a la figura, describiéndola como un nuevo tipo de empresario:

“el “nuevo empresario” y el trabajador que asocia el destino personal y las estrategias emocionales de identificación con las de la empresa. Los grandes *ignorados*, (...) son el contexto social y la idea genérica de sociedad” (Gurrutxaga Abad, A. 2013:25).

Los planteamientos sobre la gestión empresarial tendrán dos tipos de consecuencias respecto a nuestro estudio sobre las innovaciones. Por un lado, la relación entre las cualidades o características de los emprendedores “empresariales”, que luego se tratarán de asimilar también para el emprendedor “público”, “social”, “político” o “administrativo”. Por otro lado, podremos observar la continuación de cierta tendencia que, al menos desde la Nueva Gestión Pública, ha tratado de incorporar nociones e investigaciones del campo empresarial al campo del gobierno y la administración pública.

La nueva definición del emprendedor, pensado en términos sociales, dará pie a una serie de descripciones sobre “quién innova” en el campo social:

“no se pretende negar la especificidad propia del perfil de un “empresario público” y de un administrador del aparato central; sin embargo sí se sugiere la existencia de una tendencia dominante que se reflejará por igual hacia la gerencia pública como expresión empresarial e innovadora de la administración pública”. (Cabrero Mendoza, E.; 2010: 59).

“(En las innovaciones sociales) están comprometidas personas con espíritu emprendedor, capaces de idear y gestionar cambios y de asumir riesgos” (Rodríguez Herrera, Adolfo y Alvarado Ugarte, Hernán; 2008:18).

La influencia de los estudios empresariales en la visión de la modernización de la administración pública sugerirá que el emprendedor es el actor clave, y sus estrategias y capacidades las condiciones necesarias para la innovación en el sector público:

“el cambio se deberá inducir vía el recurso humano, es decir, que el cambio necesario no es sólo de estructuras o responsabilidades del funcionario, sino de actitudes y procesos de identificación. Además dicho cambio será inducido en una primera fase, fundamentalmente, por los principales actores de la pirámide gubernamental: secretarios, directores, jefes de dependencias, responsables de programas, etc. El desarrollo de nuevas capacidades y conocimientos en los cuadros directivos del aparato estatal, induce un cambio en los modos y mecanismos de razonamiento de las elites gubernamentales” (Cabrero Mendoza, Enrique 2010: 55).

Con la incorporación de la “innovación” a los programas de gobierno, posiblemente estemos ante una situación similar a la que se vivió durante la “Nueva Gestión Pública”, en que se dio una transferencia de prácticas y conceptos desde la visión gerencial o empresarial, sin la suficiente consideración de las dimensiones institucionales y políticas de la administración pública.

“La Política Pública (PP) y la Nueva Gestión Pública (NGP) aparecieron en el medio latinoamericano en los años 80 y 90 como propuestas disciplinarias y profesionales para superar la vulnerabilidad financiera o la crisis fiscal en que habían caído los Estados sociales desarrolladores y/o para restablecer la naturaleza pública que las políticas de los gobiernos autoritarios habían tergiversado o pervertido y/o para mejorar los servicios públicos que eran considerados insatisfactorios en calidad, cobertura y costoeficiencia” (Aguilar Villanueva, L. F.; 2007:9).

Puede ser también, tal y como con la NGP⁹¹, que el enfoque no responda en su totalidad a las condiciones sociales contemporáneas, y que no sea la respuesta fundamental a las preguntas que hoy se hace el gobierno:

⁹¹ La observación crítica más fuerte a la NGP es que en las condiciones sociales contemporáneas el enfoque basado en la gestión no es la respuesta fundamental a la pregunta de cómo asegurar la capacidad rectora y eficacia de los gobiernos, en la medida en que estos últimos no se ocupen y resuelvan por sí mismos una serie de problemas públicos complejos (en los que se entrelazan factores diversos e

“el discurso de la innovación cuenta con mensajes un tanto contradictorios (...) pues la forma de Estado que se pretende involucrar en la innovación estaría gestionada desde el paradigma de la nueva gestión pública y sus mecanismos de gobernanza. Así, convive con este Estado, guía de la innovación un discurso muy poderoso como el antiburocrático, por el que las condiciones innovadoras en el servicio público solo pueden generarse desde “la ruptura de la vieja burocracia monopolista y la introducción de la noción de competencia dentro de la gestión gubernamental” (Goldsmith, 2002:117)⁹². Por lo tanto, lo privado irrumpe en lo público, lo cual guarda coherencia en cierto sentido con el afán de ganar competitividad, pero a la vez puede interferir en los objetivos de sostenibilidad del modelo a largo plazo” (Enrique Alosno, L y Fernández Rodríguez, C. J. 2013: 116).

La época en que Reagan y Thatcher vencen e imponen sus respectivas visiones sobre la economía y el Estado, marcando el inicio del neoliberalismo⁹³ y la modernización de la gestión pública, es interpretada también como el resultado de una crisis de legitimidad el Estado Omnipresente o Providencial:

interdependientes), ya que los recursos políticos, cognitivos, tecnológicos y financieros necesarios para la solución de esos problemas se han dispersado entre muchos actores. Una administración pública eficiente y eficaz, como lo exige la nueva gestión pública, aunque sigue siendo una cuestión importante y constituye un componente esencial de la gobernanza, es sólo una de sus condiciones funcionales y uno de sus principales factores de éxito” (Aguilar Villanueva, Luis F.; 2011: 5).

⁹² Goldsmith, S. (2002) “Innovation in Government”, en H. Frances, M. Goldsmith e I. Somerville (eds.) *Leading for Innovation and Organizing for Results*, Joey-Bass Publishers, pp. 105-117. San Francisco.

⁹³ Por neoliberalismo, la presente investigación entiende: “El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas. Por ejemplo, tiene que garantizar la calidad y la integridad del dinero. Igualmente, debe disponer las funciones y estructuras militares, defensivas, policiales y legales que son necesarias para asegurar los derechos de propiedad privada y garantizar, en caso necesario mediante el uso de la fuerza, el correcto funcionamiento de los mercados. Por otro lado, en aquellas áreas en las que no existe mercado (como la tierra, el agua, la educación, la atención sanitaria, la seguridad social o la contaminación medioambiental), éste debe ser creado, cuando sea necesario, mediante la acción estatal. Pero el Estado no debe aventurarse más allá de lo que prescriban estas tareas. La intervención estatal en los mercados (una vez creados) debe ser mínima porque, de acuerdo con esta teoría, el Estado no puede en modo alguno obtener la información necesaria para anticiparse a las señales del mercado (los precios) y porque es inevitable que poderosos grupos de interés distorsionen y condicionen estas intervenciones estatales (en particular en los sistemas democráticos) atendiendo a su propio beneficio.” (Harvey, D.; 2007:8-9). Para mayor desarrollo de la definición puede consultarse: Harvey, David (2007) *Breve Historia del Neoliberalismo*. Editorial Akal. España.

“Una vez que entra en una crisis de legitimidad profunda, a fines de la década de los setenta, la reconfiguración del aparato estatal se inicia nuevamente: surge lo que algunos han denominado el Estado modesto o el Estado regulador (...), caracterizado por desplazar más su acción a la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente, con agencias propias, el conjunto de asuntos públicos. (...) Lo público deja de ser un monopolio estatal; por el contrario recobra su esencia original, un espacio del conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro del cual las agencias gubernamentales son uno de los componentes y solo eso.” (Cabrero Mendoza, E.; 2010:37)

Enrique Cabrero considera que el concepto de organizaciones y redes “flojamente acopladas” -refiriéndose específicamente a la descripción del “Bote de Basura” de Cohen, March y Olsen (1972)-, es muy útil para describir el estado en el que se encontraba la administración pública cuando aparece la gestión y la “gerencia pública”⁹⁴:

“En esta situación se requiere entender, analizar y describir un sistema de redes de agencias gubernamentales, más que un “aparato gubernamental”, concepto por cierto cada vez menos útil en el estudio de la acción gubernamental. Redes compuestas de agencias que si bien todas ellas gubernamentales, compiten, disputan espacios y recursos, desarrollan lógicas solo parcialmente comunes pero en cambio fuertemente diferenciadas. (...) Es en este momento en el que el estudio de la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, los problemas de eficiencia, las preferencias del cliente-usuario, entre otros, surgen como elementos de análisis.”

Enrique Cabrero (2010) propone distinguir dos niveles de análisis en la llamada modernización de la administración pública, uno sobre la eficiencia y otro sobre la eficacia: Sobre la eficiencia: “la modernización es un proceso que surge de la necesidad de recomposición en las relaciones insumo/producto, es decir, a insumo constante, obtener incrementos en el producto o, a producto constante, minimizar el insumo” (Cabrero Mendoza, Enrique 2010: 48). Sobre la eficacia: “la modernización como un

⁹⁴ Enrique Cabrero señala que es a mitad de la década de los setenta que algunos autores en Estados Unidos comienzan “insistentemente a hablar del *public management*” (Cabrero Mendoza, E. 2010:39)

proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales. Desde esta perspectiva, la administración pública se ha convertido en un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y las metas propuestos en los planes, programas y proyectos estatales” (Cabrero Mendoza, E. 2010:51). Será en este contexto de modernización, en el que las nociones sobre “innovación” aparecen en las discusiones sobre el modo de gobernar.

5. INNOVACIÓN O INNOVACIÓN SOCIAL: EL GIRO SOCIAL DE LA INNOVACIÓN.

A la evolución conceptual de la innovación, que va desde Schumpeter, pasando por los estudios sobre gerencia empresarial y los sofisticados indicadores de la OCDE, habrá que agregarle un “giro social” (Echeverría, J.; 2012:129) que ha marcado la tendencia de los estudios sobre innovación desde principios del presente milenio. Este giro social se refiere a “la colaboración de diferentes científicos sociales, no sólo de los expertos en la economía de la innovación, que son quienes han conseguido que sus análisis y recomendaciones hayan orientado las políticas públicas de innovación durante los últimos años” (Gurrutxaga, A. y Echeverría, J.; 2012:335).

Para Gurrutxaga Abad, “la innovación social aparece como el recurso que promete retraditionalizar las instituciones sociales en las sociedades del conocimiento. Con ellas intenta generar el nuevo paradigma que no oculta la verdad de las instituciones y las organizaciones formales sino que, al contrario, las reivindica desde el legado que le prestan las buenas prácticas y la gestión de la razón pragmática” (2013:15)

Sobre las “buenas prácticas”, cuyo tema está relacionado con esta investigación, el autor también menciona: “Éstas se constituyen en el suelo y en la bóveda de las sociedades y probablemente el punto de llegada es precisamente éste. El rosario de recorrido que se puede emprender desde el concepto fuerte de buenas prácticas es largo y prolijo, pero éste parece el anclaje que legitima la acción de la innovación social.” (Gurrutxaga Abad, A. 2013:15) .

Para Gurrutxaga, en la noción de “innovación social” es posible encontrar cierta relación entre la idea de “buenas prácticas” y discurso capitalista: “Sin buenas prácticas, y sin la razón pragmática sometida al mundo de los valores y a una ética justificadora, el capitalismo vuelve a encontrarse como al principio de su andadura: ‘desnudo’. La innovación social llega al rescate como la voz que se reclama e instaura buenas prácticas y valores, pero también beneficios, competitividad y productividad. Cuando los valores y buenas prácticas abandonan la escena, emerge la retórica para simular que se tiene lo que ya dejó de existir.” (Gurrutxaga Abad, A. 2013:15-16).

En su libro, Gurrutxaga (2013:17) se pregunta por el éxito de la innovación social en las sociedades del conocimiento, “¿Por qué penetra en escenarios ajenos al universo

económico donde encontró, al menos desde la teoría de J. Schumpeter (1942)⁹⁵ sobre la *destrucción creativa*, el lugar natural de expresión?”. Y ofrece una posible respuesta:

“El contexto en el que nace la preocupación por la innovación social está ligado a las consecuencias de la institucionalización de la sociedad del conocimiento. Hay un acuerdo explícito e implícito para aceptar esa denominación como una de las definiciones del presente. (...) los discursos sobre la innovación social no pueden calificarse de nuevos en la ciencia social –están asociados a la problemática del cambio- y se presentan como el conjunto de procesos y situaciones que abandonan los lugares tradicionales donde se representan (sobre todo, los de universo empresarial y la innovación tecnológica) para penetrar en otros *rincones* de la acción social” (Gurrutxaga Abad, A. 2013:9)

Para Gurrutxaga Abad (2013:19), la relevancia de la innovación social no se fija “en la funcionalidad y el pragmatismo de las soluciones sino en las llamadas continuas a reconstruir la ética del capitalismo y en sus discursos alrededor de la idea del *regreso a valores*”. Para el autor, la innovación social está ligada a seis hechos (Gurrutxaga Abad; A., 2013:50):

- 1) a situaciones, ámbitos, dimensiones, agentes y agencias significativas. Emerge en diferentes campos; en la economía, la sociedad, las administraciones públicas, los servicios sociales, las actividades de sanidad, las administraciones públicas, los servicios sociales, las actividades de sanidad, la praxis de la tercera edad, el ocio y otros acontecimientos relacionados con diversos ámbitos sociales.
- 2) Es pragmática y funcional, persigue objetivos y diseña programas específicos basados en la idea de buenas prácticas.
- 3) Tiene connotaciones éticas que se relacionan con valores como la creatividad, el respeto, la atención, la confianza, la lealtad o la responsabilidad. Los postulados se asocian con la dimensión ética de las acciones económicas, el mundo de los negocios, las organizaciones de la vida pública y la sociedad civil.

⁹⁵ Schumpeter, J. A. (1942): Capitalism, Socialism and Democracy. Harper. New York.

4) Proponer una orientación metodológica, como si el éxito dependiese de la capacidad para gestionar procedimientos y buenas prácticas.

5) Se presentan como discursos y meta narrativa. El aparente “estar en todas partes” es el producto del diálogo entre dos de las fuerzas que conforman el presente; la incertidumbre y el cambio.

6) Los discursos que emergen se asocian con la comprensión del cambio y se representan como prácticas avaladas por procesos que abandonan los lugares donde se representan (los universos empresarial y tecnológico) para penetrar en otros *rincones* de la acción social.

Esto hace posible, siguiendo con los mismos autores, el reconocer cuatro características generales en cuanto al tratamiento de la innovación social (Gurrutxaga, A. y Echeverría, J. ;2012:12-13).

1) Es un paradigma asociado a la economía, la sociedad, a los actos económicos de la empresa, las acciones sociales de las administraciones públicas, la planificación de servicios sociales, las actividades propias de la sanidad, la tercera edad, etc.;

2) es un asunto pragmático, persigue funciones específicas basadas en la idea general de lo que deben ser las buenas prácticas y las prácticas sostenibles;

3) tiene connotaciones éticas, de tal suerte que sus postulados pretenden asentar y legitimar una manera determinada de hacer las cosas asociándose con valores como la creatividad, el respeto, la atención, la confianza o la lealtad. De hecho, se asocia a valores para que estos puedan sostener la ética pública con orientación de valor que los nuevos diseños económicos y sociales requieren;

4) tiene una orientación metodológica, como si el éxito de la innovación social dependiese de su capacidad para gestionar los procedimientos de las buenas prácticas y los relacionados con la interiorización de los valores, tanto de los individuos como de los grupos.

En su tesis de maestría, Rubén Martínez (2011) distingue cuatro tipos de enfoques al tratar la innovación social: los enfoques económicos (Mulgan, 2007)⁹⁶, *manageriales* o gerenciales-empresariales (Phills, Deiglmeier & Miller, 2008)⁹⁷, socio-ecológicos (Westley & Antadze, 2010)⁹⁸ o como elemento central a la hora de analizar los procesos de gobernanza y desarrollo territorial (SINGOCOM, 2005)⁹⁹. Y aunque entre ellos son distintos en cuanto a los preceptos de los que parten, los resultados que valoran y los objetivos que se atribuyen a la innovación social, por otro lado comparten algunas nociones comunes en la descripción del proceso de la innovación social:

“estos enfoques comparten algunas nociones comunes a la hora de describir el proceso de innovación social -su articulación entre prácticas formales e informales, la importancia del trabajo cooperativo de comunidades locales, su relación interdependiente con organismos públicos y privados, y, en algunos casos, la capacidad de los procesos de innovación social para transformar las instituciones-“ (Martínez Moreno, R.; 2011: 22).

Desde la Comisión Europea, por ejemplo, se acoge la definición elaborada en el Open Book of Social Innovation (Murray et al., 2010) donde se entiende que la innovación social “son nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que satisfacen las necesidades sociales (con mayor eficacia que las alternativas) y que a su vez crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones” (European Comission, 2010:9)¹⁰⁰.

⁹⁶ Mulgan, Geoff (2006) The Process of Social Innovation, in “Innovations. Technology, Governance, Globalizations”. MITpress, Boston

Mulgan, Geoff et al. (2007) ‘In and out of sync, The challenge of growing socialinnovations’ NESTA
Mulgan, G., Bacon, N., Faizullah, N., & Woodcraft, S en NESTA, (2008) ‘Social Innovation: New approaches to transforming public services’

http://www.nesta.org.uk/assets/features/new_approaches_to_transforming_public_services

Mulgan, Geoff (2010) ‘The Big Society - We're already doing it’ The Young Foundation.

Originalmente publicado en The Sunday Times (Agosto, 2010)

<http://www.youngfoundation.org/publications/articles/the-big-society-were-already-doing-it-august-2010>

⁹⁷ Phills James A. Jr., Deiglmeier Kriss, Miller Dale T. (2008) Rediscovering Social Innovation, in “Standford Social Innovation Revie”, Fall 2008, 6,4, Stanford.

⁹⁸ Westley Frances and Antadze Nino (2010) “Making a Difference: Strategies for Scaling Social Innovation for Greater Impact”, Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Vol.15, 2.

⁹⁹ (Social Innovation, governance and community building) nacido a finales de los 80s. SINGOCOM se constituyó durante un workshop centrado en la innovación social y el desarrollo territorial y comunitario organizado bajo el programa 5 del European Commission Framework:

<http://cordis.europa.eu/fp5/>

¹⁰⁰ European Comission (2010) ‘This is European Social Innovation’

http://ec.europa.eu/enterprise/flipbook/social_innovation/

La incorporación del concepto de “innovación social” al discurso de la Unión Europea¹⁰¹ puede situarse a inicios del presente milenio, con la Agenda de Lisboa:

“Desde que se acordó la Agenda de Lisboa (2000), las políticas de innovación han sido fundamentales en la estrategia europea. Cuando se rediseñó dicha Agenda (2006-2007), dando lugar al giro social de la Agenda de Lisboa, el concepto de innovación social comenzó a ser aceptable por unos y otros, hasta el punto de que en 2010 surgió la European Initiative for Social Innovation, impulsada por la Young Foundation y el propio presidente Barroso” (Echeverría, Javier (2012:127).

La Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), define la innovación social como:

“Nuevos procesos, prácticas, métodos o sistemas para llevar a cabo procesos tradicionales o tareas nuevas que se hacen con participación de la comunidad y los beneficiarios. Estos se transforman en actores de su propio desarrollo, fortaleciendo así el sentimiento de ciudadanía. La innovación social debe ser sostenible en el tiempo y replicable en otros lugares¹⁰²”.

Para el Centro de Investigación sobre las Innovaciones Sociales de Canadá (CRISES) la innovación social se refiere a la “intervención iniciada por actores sociales para responder a una aspiración y a un deseo, aportar soluciones y generar oportunidades con objeto de modificar las relaciones sociales, transformar el campo de acción y proponer orientaciones culturales.” (Gurrutxaga Abad, A. 2013:37).

Pero cualquiera que sea la definición que podamos aportar sobre innovación social, es posible seguir identificando la corriente de estudios empresariales en su orientación y nociones:

“En la literatura de la ciencia social dominante de la década de los 90, el concepto de innovación social se limita casi exclusivamente a la ciencia de

¹⁰¹ La Unión Europea publica anualmente el European Innovation Scoreboard y el Regional Innovation Scoreboard en los que se establece un ranking de los países y regiones innovadoras de la Unión Europea.

¹⁰² <http://www.cepal.org/dds/innovacionsocial/e/concurso.htm>

gestión y administración de empresas como una dimensión innovadora de la estrategia de negocio. Su significado en estas disciplinas, básicamente implica un cambio en el capital humano e institucional y/o social que contribuya a la mejora de la competitividad" (Mouleart et al., 2005:80)

Las repercusiones de estas preocupaciones del mundo empresarial en la conceptualización de la innovación social se reflejan en su énfasis en la gestión:

“se pone el énfasis en la gestión, en las formas de organización o en la creación de la cultura organizativa interna de las empresas que toman como punto de apoyo algunas formas de organización que toman como punto de apoyo algunas formas basadas en manuales de autoayuda y en la psicología de la comunicación *prestadas* en parte por la herencia que deja lo que puede denominarse el *espíritu Elton Mayo* (Illouz, 2007;2008). En todos estos casos, proyecta los cambios que se concretan en figuras ideales, en el mercado de valores que prefigura nuevos tipos de culturas organizativas y en relaciones con los clientes basadas en la cercanía y la confianza e incluso en la creación del producto por parte de los usuarios (Von Hippel, 2005). Se asume que son dignas de ser consideradas ideas como las de emprendedor, el sujeto creativo o valores sociales basados en el compromiso, la confianza o la responsabilidad” (Gurrutxaga Abad, A. 2013:24).

Para Javier Echeverría, el país en el que están más avanzados los estudios de innovación social es Gran Bretaña: “si bien las aportaciones del grupo canadiense *Crises* fueron en su momento muy importantes (...) los estudios de innovación social que se han hecho desde 2003 en el Reino Unido (hace que lo considere) que es uno de los países en donde se ha llevado un esfuerzo sistemático para clarificar el marco conceptual y promover estudios de innovación de diversos tipos, incluidos los de innovación social” (Echeverría, J.; 2012:174).

El gobierno británico publica en 2008 un libro blanco sobre innovación, titulado *Nation Innovation*, que supone un giro significativo en relación al *Manual de Oslo* de la OCDE (Echeverría, J.; 2012:169). Incorpora una definición utilizada previamente por otras instituciones inglesas, como la Young Foundation y el NESTA (*National Endowment*

for Science, Technology and the Arts): “innovación es la explotación exitosa de nuevas ideas” (Echeverría, J.; 2012:175)

El “libro blanco” va a introducir dos cuestiones que se verán reflejadas en el modelo de premios que forma parte del estudio de esta investigación. Por un lado, situar la transferencia de conocimiento en el modelo de innovación social, y por otro lado la incorporación del tercer sector en los estudios sobre innovación:

“El libro blanco británico señaló que uno de los modos típicos de innovar consiste en “coger una idea de un contexto y adaptarla a otro”, es decir, en *transferir conocimiento, adaptándolo de un ámbito a otro*. (...) Para favorecer la innovación hay que fomentar el intercambio o comercio de conocimiento, de modo que la economía del conocimiento crezca y la sociedad del conocimiento se desarrolle. La novedad principal del *National Innovation* consistió en aceptar que “la innovación ocurre entre los sectores manufactureros, así como en el sector público y en el tercer sector.” (...) introduce en escena un nuevo ámbito de estudio, el tercer sector, que suele distinguirse del sector privado y del sector público. (...) buena parte de la innovación social procede en primera instancia del tercer sector, y en concreto de la sociedad civil. (...) el sector privado y el sector público pueden ayudar mucho a la difusión de las innovaciones sociales, pero el origen de buena parte de éstas radica en el tercer sector. (...) puede ocurrir que dichas iniciativas sean apoyadas por instituciones públicas o por empresas privadas, como sucede en el caso del programa de la CEPAL en América Latina, que está apoyado económicamente por la Fundación Kellogg’s. Sin embargo, esos apoyos corresponden a la fase de difusión de las innovaciones sociales.” (Echeverría, J.; 2012:176)

La innovación desde el “tercer sector” será impulsada por instituciones como Universidades o Fundaciones, que han puesto a disposición de los “empreendedores sociales”, conocimientos y recursos, materiales y económicos, consolidando una visión muy particular del cambio, que ha sido descrita como “Filantrocapialismo”. A continuación se tratan en detalle las propuestas sobre innovación desde las Universidades y Fundaciones.

Universidad y Fundaciones

Si “innovación” es un concepto difuso o ambiguo, anclado en su práctica y en los actores que la estudian o que la ponen en práctica, la “innovación social” también estará determinada por los actores institucionales y organizaciones que la promueven y definen:

“La innovación social es un objeto de análisis, pero es, sobre todo, una praxis, es el análisis de situaciones que pueden dar lugar a novedades y mejoras en la vida de las personas” (Gurrutxaga, A. y Echeverría, J. ; 2012:12).

Es posible reconocer la irrupción del discurso sobre la “innovación social” si se atiende a los diferentes espacios desde donde se promueve. Es importante al menos señalar dos de ellos: las Fundaciones y las Universidades.

Al dirigir la atención a los centros de estudio con mayor prestigio a nivel internacional, es posible observar que desde hace más de una década han surgido centros de estudio especializados en la innovación social. Son varias las universidades¹⁰³, incluidas aquellas de la famosa *Ivy League*, u otras en Europa, que ofrecen sus propias definiciones sobre innovación social.

Desde estos centros de estudio se sugieren definiciones sobre la innovación social, por ejemplo, la *Stanford Social Innovation* (Schram, 2011)¹⁰⁴ dice que la innovación social

¹⁰³ Centros de estudio para el emprendimiento y la innovación social:

-Social Enterprise Program at Columbia Business School: <http://www4.gsb.columbia.edu/socialenterprise/>

-Duke University's Fuqua School of Business, the Center for the Advancement of Social Entrepreneurship (CASE): <http://www.caseatduke.org/>

-Harvard Business School Social Enterprise Initiative: <http://www.hbs.edu/socialenterprise/>

-Harvard, Kennedy School of Government. Catherine B. Reynolds Foundation Fellowships in Social Entrepreneurship: <http://www.reynolds.harvard.edu/>

-The Center for Civil Society Studies of the Johns Hopkins Institute for Policy Studies: <http://www.ccss.jhu.edu/>

-The Berkley Center for Entrepreneurial Studies at New York University's Stern School of Business: <http://w4.stern.nyu.edu/berkley/>

-University of Oxford. Skoll Center for Social Entrepreneurship. Said Business School: <http://www.sbs.ox.ac.uk/centres/skoll/Pages/default.aspx>

-Stanford Business School, Center for Social Innovation: <http://csi.gsb.stanford.edu/>

-University of California at Berkley The Center for Responsible Business: <http://responsiblebusiness.haas.berkeley.edu/>

-The School for Social Entrepreneurs (SSE) at UK: <http://www.sse.org.uk/index.php>

-Social Innovation Initiative de la Universidad de Ohio: <http://www.socialinnovationinitiative.org>

¹⁰⁴ Schram, C. (2010) “All entrepreneurship is Social”, en *Stanford Social Innovation Review*, vol. 8, no.2

es la mejor construcción para la comprensión y producción de un cambio social duradero. Con este objetivo, la definición entiende que se trata de buscar soluciones originales –eficaces y solventes- a los problemas que se plantean. En estos casos, los componentes básicos son la novedad y la mejora, siempre que aparecen generan los efectos positivos esperados” (Gurrutxaga Abad, A. 2013:38).

Sobre el Center of Social Innovation de la Universidad de Stanford, J. Echeverría dice que “(este centro) está más interesado en la innovación social vinculada al empresariado social, y por tanto, analiza ante todo los procesos de innovación social que surgen en el sector privado, conforme a la tradición norteamericana. Pero aceptan plenamente el diálogo y la colaboración entre los sectores a la hora de promover la innovación social” (Echeverría, J.; 2012:186)

La definición de Phills, Deiglmeier y Miller (2008)¹⁰⁵, también de Stanford, dice lo siguiente sobre innovación social:

“Entendemos que la innovación social es el mejor constructo para entender –y producir- el cambio social. Con el fin de conseguir mayor precisión y perspectiva, definimos así la innovación social: una solución nueva a un problema social que es más efectiva, eficiente, sostenible o justa que las soluciones existentes y cuyo valor creado se acumula ante todo en la sociedad en su conjunto, más que en los individuos privados”(Echeverría, J.; 2012:187).

En España podemos encontrar diferentes iniciativas que promueven el estudio de la innovación social, como el Instituto de Innovación Social de ESADE¹⁰⁶, inspirado en el *Social Innovation Centre* de la escuela de negocios internacional INSEAD¹⁰⁷ o *Momentum Project*, una iniciativa del BBVA en alianza con ESADE¹⁰⁸. El caso español es un ejemplo de lo que sucede en el sector de la innovación social, en el que centros educativos y fundaciones unen esfuerzos. De este modo, podemos también encontrar aportaciones respecto a la definición de innovación social proveniente de diferentes fundaciones.

¹⁰⁵ Phills, James A.; Deiglmeier, Kriss y Miller, Dale T., (2008) “Rediscovering Social Innovation”, Stanford Social Innovation Review, otoño de 2008, p.1

¹⁰⁶ <http://www.esade.edu/research-webs/esp/socialinnovation>

¹⁰⁷ <http://www.insead.edu/facultyresearch/centres/isic/>

¹⁰⁸ <http://momentum-project.org/es>

La fundación británica *Young Foundation* (2007)¹⁰⁹ define la innovación social diciendo que son “actividades y servicios que surgen para satisfacer necesidades sociales y son desarrolladas y difundidas por organizaciones cuyos objetivos son prioritariamente sociales. (...) Son ideas nuevas que funcionan” (Gurrutxaga Abad, A. 2013:37).

Para Javier Echeverría, la contribución más notable de la *Young Foundation* recae en “haber propuesto dos definiciones de innovación social, una más genérica, otra más restringida. La primera de ellas fue adoptada como punto de partida por el libro blanco del gobierno británico. La segunda tiene interés para el análisis conceptual y metodológico” (Echeverría, J.; 2012:179) .

La primera definición de la *Young Foundation*: “la innovación social se refiere a nuevas ideas que logran satisfacer objetivos sociales” (Echeverría, J.; 2012:181). La cual cambió mas tarde, agregando a los objetivos y la novedad, los actores que la promovían: “actividades y servicios innovadores que surgen con el objetivo de satisfacer alguna necesidad social y que son desarrollados y difundidos predominantemente por organizaciones cuyos propósitos primarios son sociales” (Echeverría, J.; 2012:182)

En conjunto, el libro blanco británico, Nesta y Young Foundation, definen la innovación social como “nuevas ideas, actividades y servicios que surgen para satisfacer necesidades y demandas sociales, y son desarrolladas y difundidas básicamente por organizaciones cuyas principales metas son sociales” (Echeverría, J.; 2012:182)

En su artículo “*What’s social innovation*”, Geoff Mulgan (2006)¹¹⁰ define así la innovación social:

“Actividades y servicios que están motivados por el objetivo de satisfacer alguna necesidad social y que son difundidos a través de organizaciones, individuos y empresas cuyos propósitos primarios son sociales y cuyos posibles beneficios son reinvertidos; se distingue la innovación de la innovación en los negocios, que por lo general busca la maximización de los beneficios y que es

¹⁰⁹ Young Foundation (2007) *Social Innovation: What is it, Why it Matters, How it Can Be Accelerated*. Basingstoke Press. Londond.

¹¹⁰ Echeverría da la siguiente referencia: Mulgan, 2006, en www.nesta.org.uk/informing/glossary/

difundida por organizaciones que tienen como objetivo principal los beneficios económicos.” (Echeverría, J.; 2012:179)

La *Young Foundation* ha publicado el *Study of Social Innovation (2010)* por encargo de la Comisión Europea, y también el *Open Book for Social Innovation (2010)*, escrito por Robin Murray, Julie Caulier-Grice y Geoff Mulgan. En este último, los autores definen la innovación social “como nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que simultáneamente satisfacen necesidades sociales y crean nuevas relaciones o colaboraciones sociales” (Echeverría, J.; 2012:184).

Es importante notar que aunque la *Young Foundation* admite como actores del campo a individuos, movimientos sociales y organizaciones, sus estudios se centran exclusivamente en estos últimos. Así lo explica el propio Javier Echeverría:

“sus estudios (de la *Young Foundation*) se centran casi exclusivamente en las organizaciones, limitándose a hacer breves alusiones a las personas socialmente innovadoras, así como a los movimientos sociales como fuentes de innovación. Ello se debe a una decisión metodológica que orienta la estrategia de sus estudios ulteriores y que consiste en analizar ante todo las innovaciones sociales que pueden ser reproducidas en otros contextos y situaciones. En su Feria de Innovación Social, la CEPAL también exige que las iniciativas que se presenten sean replicables. En el fondo, esa exigencia afirma la posibilidad de que una iniciativa innovadora pueda difundirse a otros grupos sociales, e incluso a otros contextos geográficos. **La difusión también es un requisito de la innovación social**, no sólo de la difusión tecnológica.” (Echeverría, J.; 2012:190-191)

Para la Fundación de Boston (Boston Indicators Project, 2009)¹¹¹, la innovación social se refiere a “los procesos de cambio de una ciudad o una región se basan en la capacidad que desarrollen para combinar las habilidades de los agentes y agencias que la componen a la hora de resolver los problemas que afectan al conjunto de la sociedad. (...) El resultado es que la capacidad de cambio y la transformación social dependen de las habilidades, ideas, valores, hábitos, cultura y política que unos actores y otros son capaces de poner en común.” (Gurrutxaga Abad, A. 2013:38)

¹¹¹ The Boston Indicators Project (2009) A great reckoning: healing a growing divide. A summary of the Boston Indicators Project Report. The Boston Indicators Project. Boston.

En cualquier caso, de todas las fundaciones que promueven la innovación social, la que más difusión y reconocimiento internacional tiene es la Fundación Ashoka, cuyo director Bill Drayton fue condecorado con el premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional en el año 2011.

Con una clara orientación hacia el papel del “emprendedor social” (*social entrepreneur*) como sujeto de cambio, la fundación Ashoka define la innovación social a través de los objetivos de estos actores del cambio:

“Los emprendedores sociales son personas con soluciones innovadoras a los problemas sociales más acuciantes de la sociedad. Son ambiciosos y persistentes, abordando los principales problemas sociales y ofreciendo nuevas ideas para el cambio a gran escala. (...) En lugar de dejar las necesidades sociales a los sectores del gobierno o de los negocios, los emprendedores sociales encuentran lo que no funciona y resuelven el problema cambiando el sistema, difundiendo la solución, y persuadiendo a sociedades enteras a moverse en diferentes direcciones. (...) Los emprendedores sociales a menudo parecen ser poseído por sus ideas, comprometiendo su vida para cambiar la dirección de su campo. Son visionarios, pero también realistas, y en última instancia se refieren a la aplicación práctica de su visión por encima de todo. (...) Los emprendedores sociales presentan ideas fáciles de utilizar, comprensibles y éticas, que involucran un amplio apoyo con el fin de maximizar el número de ciudadanos que se pondrán involucrarán, aprovechando su idea y poniéndola en práctica. Los principales emprendedores sociales son reclutadores de masas, a través de modelos “changemakers” locales que demuestren que los ciudadanos que canalizan sus ideas en acción pueden hacer casi cualquier cosa” (Ashoka, 2014-15)¹¹²

La clara tendencia de estas fundaciones y universidades a promover el cambio social desde y a través del mercado, fomentando las iniciativas que proveen de bienes y servicios a los más necesitados y que, al mismo tiempo, generan ingresos, ha sido calificada por sus promotores como “filantropocapitalismo”.

¹¹² Página de internet: https://www.ashoka.org/social_entrepreneur

5.1 Filantropocapitalismo y Capitalismo Cultural.

Como J. Gregory Dees (2008) explica en su trabajo sobre “filantropocapitalismo”, “(m)uchos filántropos han hecho donaciones e inversiones relacionadas con programas, a empresas comerciales que sirven a sus misiones filantrópicas, incluyendo inversiones en organizaciones que toman la forma legal de una empresa con fines de lucro.” (Dees, J. G.; 2008:120). Y aunque la participación de la filantropía en proyectos sociales con fines de lucro puede no ser nuevo, sí lo es el modo en que ha ido ganando adeptos en los últimos años:

“Lo que es nuevo es la apertura y el entusiasmo con el que los enfoques orientados al mercado están siendo adoptadas como un elemento integral en la creación de un cambio social duradero. Filántropos establecidos se están abriendo a esta idea, y nuevas organizaciones filantrópicas están siendo diseñados para abrazarlo” (Dees, J. G.; 2008:121)

Un ejemplo de esto es el *Acumen Fund*, establecido en el 2011 con el apoyo de *Cisco System Foundation*, *Rockefeller Foundation*, *Kellogg Foundation*, y otras tantas fundaciones y filántropos a título personal. El *Acumen Fund* invierte en empresas que proveen bienes y servicios “asequibles y prioritarios –como la salud, el agua y vivienda– a través de innovadores enfoques orientados al mercado”(Dees, J. G.; 2008:121). Algunos años después de la creación del *Acumen Fund*, otras fundaciones multinacionales han seguido su camino, como es el caso de eBay o Google (Dees, J. G.; 2008). Al entusiasmo de las fundaciones se le han sumado firmas tan importantes como Deloitte o McKinsey & Company¹¹³, esta última, conocida por ser la firma de cabecera de las empresas más ricas del mundo, ha empezado a colaborar “pro-bono” o “gratis” con los proyectos de innovación social. (Bornstein, D.; 2007:146).

Las propuestas conceptuales sobre innovación social que vienen desde este enfoque empresarial son interpretaciones de una perspectiva económica conocida como la “fortuna en la base de la pirámide”, utilizada con el acrónimo de BOP, (*Bottom of the Pyramid*) y formulada principalmente en el texto: “La fortuna en la base de la pirámide: Mejorar la vida de miles de millones de personas en la base de la pirámide económica

¹¹³ Los motivos por los cuales la firma ha decidido unirse a los trabajos de Ashoka pueden estar relacionados a que su fundador, Bill Drayton, trabajó nueve años en McKinsey & Company.

es una noble esfuerzo. Un esfuerzo que también puede ser lucrativo” (Prahalad, C.K.; Hammond, A.: 2002).

La idea sobre la cual gira el modelo de negocios, y que será la teoría económica que sustente los programas sobre “emprendedores sociales” e “innovación social” en las escuelas de negocios, se plantea así en dicha publicación de la revista de negocios de la Universidad de Harvard:

"Tome el supuesto de que los pobres no tienen dinero. Suena obvio en la superficie, pero es equivocado. Mientras que los ingresos individuales pueden ser bajos, el poder de compra agregado de las comunidades pobres en realidad es bastante grande. (...) Los mercados en la parte inferior de la pirámide económica son fundamentalmente nuevas fuentes de crecimiento para las multinacionales. Y debido a que estos mercados están en las primeras etapas, el crecimiento es extremadamente rápido " (*Prahalad, C.K.; Hammond, A.: 2002:5*)

Ahora bien, ¿En qué se distingue la Filantropía del Filantropcapitalismo? En el libro *“Philanthrocapitalism: How Giving Can Save the World.”*, Matthew Bishop y Michael Green señalan la manera en que, para ellos, se hace la distinción entre la filantropía de “antes” y esta nueva forma de hacer filantropía, liderada por los hombres más ricos del mundo:

"Los nuevos filántropos creen que están mejorando la filantropía, preparándola para abordar el nuevo conjunto de problemas que enfrenta el mundo cambiante de hoy en día; y para ser franco, se necesita mejorar -mucho filantropía a lo largo de los siglos ha sido ineficaz. Ellos piensan que pueden hacer un mejor trabajo que sus predecesores. Los nuevos filántropos de hoy están tratando de aplicar los secretos detrás del éxito de hacer dinero para sus donaciones. Es por eso que los llamamos filantropcapitalismo"(Bishop, M. y Green, M.; 2009:2-3).

Lo que busco someter al análisis, y a la crítica, es la frase que inmediatamente después escriben Bishop y Green sobre estos nuevos “filantropcapitalistas”:

"El Filantropcapitalismo de hoy ve un mundo lleno de grandes problemas que ellos, y tal vez sólo ellos, pueden y deben resolver"(Bishop, M. y Green, M.; 2009:3).

La afirmación, que los autores cuidadosamente sitúan entre las comas de su oración, es sin duda motivo de debate para quienes aún consideran que el gobierno y la administración pública juega un papel en la solución de los problemas del mundo. Sin embargo, para dar un paso adelante en el debate, se sugiere aceptar la siguiente afirmación: es cierto que sólo ellos pueden cambiar el mundo, *ya que ellos son los responsables de la situación en la que estamos*.

La afirmación anterior se complejiza aún más cuando se agrega otra variable: las reivindicaciones y preocupaciones sociales son hoy constituyentes del modelo económico capitalista contemporáneo. En otras palabras, los hombres más ricos del mundo, a través de sus empresas y fundaciones, han integrado las reivindicaciones sociales como estrategia para aumentar sus ingresos, sin modificar las estructuras sociales y promover una visión humana y socialmente responsable del capitalismo; negando con esto la posibilidad de cuestionar la estructura en sí misma. Para sostener estas afirmaciones, recurro a la peculiar claridad con que Slavoj Žižek explica la versión ideológica del capitalismo contemporáneo, con la cual se puede interpretar el filantropocapitalismo:

“la versión ideológica del capitalismo que está surgiendo como hegemónica de la actual crisis es la de un ecocapitalismo “socialmente responsable”. Aunque admitiendo que, en el pasado y en el presente, el sistema de libre mercado ha sido a menudo sobreexplotador, con consecuencias catastróficas, se afirma que se pueden distinguir señales de una nueva orientación que es consciente de que la movilización capitalista de la capacidad productiva de una sociedad también puede hacerse para servir a objetivos ecológicos, a la lucha contra la pobreza y demás encomiables objetivos. (...) un nuevo enfoque que ya no opone el mercado a la responsabilidad social; ambos pueden ser reunidos para beneficio mutuo. La colaboración con los empleados y la participación de estos; el diálogo con los clientes; el respeto por el medio ambiente; la transparencia en los tratos de los negocios son, en nuestros días, las claves del éxito. Los capitalistas no deben ser simplemente máquinas de generar beneficios, ya que sus vidas pueden tener un significado más profundo. Sus lemas preferidos son la responsabilidad social y la gratitud (...) De esta manera, la nueva escala de valores de

responsabilidad global es capaz de poner en funcionamiento el capitalismo como el instrumento más eficaz para el bien común”(Zizek, S.; 2011:41-42).

Para Zizek, el origen de este nuevo espíritu del capitalismo se remonta a la década de los sesenta y las reivindicaciones sociales de esos años:

“Ideológicamente –y aquí llegamos al punto decisivo–, este cambio se produjo como reacción contra las revueltas de la década de los sesenta (desde Mayo del 68 en París, al movimiento estudiantil en Alemania y los hippies en Estados Unidos). Las protestas anticapitalistas de la década de los sesenta añadieron a la crítica estándar de la explotación socioeconómica nuevos temas de crítica cultural: la alienación de la vida diaria, la mercantilización del consumo, la falta de autenticidad de una sociedad de masas en la que nos vemos obligados a “llevar máscaras” y estamos sometidos a opresiones sexuales y de otro tipo, etc.(...) “El nuevo espíritu del capitalismo recuperó triunfalmente esta retórica igualitaria y antijerárquica de 1968, presentándose a sí mismo como una victoriosa rebelión libertaria contra las opresivas organizaciones sociales características tanto del capitalismo empresarial como del Socialismo Realmente Existente; un nuevo espíritu libertario personificado por capitalistas “serenos” e informales, como Bill Gates” (Zizek, S.; 2011:67).

Bill Gates, ejemplo para Zizek de los capitalistas serenos e informales, es para Bishop y Green el ejemplo de Filantropcapitalista que todos debieran imitar. Otro personaje que es útil para esta discusión, y que es sujeto de análisis tanto para Zizek como para Bishop y Green, es Bernard Madoff.

La primera edición del libro de Bishop y Green¹¹⁴ sobre el filantropcapitalismo fue publicada antes de que el filántropo y corredor de bolsa, Bernard Madoff, fuera arrestado y acusado de gestionar un plan Ponzi de 50.000 millones de dólares. En una segunda edición, Bishop y Green agregan un prefacio en el que se deslindan de Madoff, e incluso agregan que la crisis y la actitud de personajes como él, han elevado el nivel de escepticismo sobre la legitimidad de la riqueza que se crea en Wall Street, así como de los méritos de los más conocidos donadores (filántropos) del mundo de las finanzas.

¹¹⁴ Para los interesados, otro libro de los mismos autores es “The Road From Ruin: How to Revive Capitalism and Put America Back on Top” (2010). Crown Business. New York.

Esta acusación al sujeto, el corredor de bolsa que se ha portado mal, y no al sistema (financiero) o a la estructura, es parte de la crítica que hace Slavoj Žižek:

“Madoff no era un excéntrico marginal, sino una figura del mismo corazón del *establishment* financiero de Estados Unidos (Nasdaq), implicado en numerosas actividades caritativas. Por ello habría que resistir los numerosos intentos de patologizar a Madoff, presentándolo como un sinvergüenza corrupto, un gusano podrido del saludable manzano. ¿No ocurre, por el contrario, que el caso de Madoff constituye un ejemplo extremo, pero por ello puro, de las causas del propio colapso¹¹⁵?” (...) “la tentación de “transformar” negocios legítimos en un plan piramidal es parte de la propia naturaleza del proceso de circulación capitalista. No hay un punto exacto en el que se cruzó el Rubicon y el negocio legítimo se transformó en un plan ilegal; la misma dinámica del capitalismo nubla la frontera entre inversión “legítima” y especulación “salvaje” porque la inversión capitalista es, en su misma esencia, una apuesta de riesgo sobre la rentabilidad del plan, un acto consistente en tomar prestado el futuro.” (Žižek, S.; 2011:43-44)

Ahora bien, ¿cómo pueden ser útiles para el presente análisis estas observaciones sobre el filantropocapitalismo? (caso de, por ejemplo, el premio de la CEPAL y la fundación Kellogg). El principal aporte reside en subrayar el interés económico que pueden tener las empresas y sus fundaciones, al apoyar los proyectos sociales, y al mismo tiempo plantear la interrogante respecto al tipo de innovaciones que premian, ya que podría incorporarse en el análisis de las alternativas esta sospecha respecto a que las innovaciones premiadas atiendan los problemas sociales de modo que no alteren el sistema o la estructura económica que los genera, y que es en cierta medida el modelo económico que produce la riqueza de las grandes empresas que financian los premios.

Sugiero que el concepto más importante o útil para hacer una crítica interesante a este tipo de premios, es el que desarrolla Žižek sobre el capitalismo cultural, siguiendo su línea argumentativa sobre el nuevo espíritu del capitalismo, antes expuesta, y tomando como ejemplo el caso de Starbucks.

¹¹⁵ Se refiere al “colapso” financiero de 2008.

“A nivel del consumo, este nuevo espíritu es el del así llamado “capitalismo cultural”: compramos mercancías no por la consideración de su utilidad ni como símbolo de nuestro status, lo hacemos principalmente para obtener la experiencia que proporcionan; las consumimos para hacer nuestras vidas placenteras y llenas de significado” (Zizek, S.; 2011:62).

Para el caso de Starbucks, lo explica así:

“Un caso ejemplar de este “capitalismo cultural” se encuentra en la campaña de publicidad de Starbucks: “no es simplemente lo que estás comprando. Es lo que representa” (...) el precio es más alto que el de otras marcas porque lo que realmente estás comprando es la “ética del café”, que incluye el cuidado por el medio ambiente, la responsabilidad social hacia los productores, además de un lugar donde tú mismo puedes participar en la vida comunitaria (desde el mismo comienzo, Starbucks presentó sus tiendas de café como un sucedáneo de comunidad). Y si esto no es suficiente, si tus necesidades éticas todavía siguen siendo insatisfechas y continúas preocupándote por la miseria del Tercer Mundo, entonces puedes comprar productos adicionales¹¹⁶” (Zizek, S.; 2011:63-64).

Esto puede explicar los esfuerzos empresariales en argumentar preocupaciones sociales, sin dejar de lado las ganancias o los ingresos de sus actividades. No renuncian a sus negocios (a sus intereses), sino que argumentan acciones sociales en otros sectores. Si se acepta esta aproximación, y reconociendo por ende que Starbucks estará dispuesto a ayudar a cambiar el mundo (siempre y cuando estos cambios no afecten a su negocio), entonces debería observarse también cuáles podrían ser los intereses que rodean a la empresa de Cereales Kellogg, cuya fundación, del mismo nombre, apoya los premios a la innovación social de la CEPAL.

¹¹⁶ Aquí se refiere al caso de “Ethos Water”, una empresa que, de acuerdo a Zizek, tiene una misión social: ayudar a que los niños de todo el mundo tengan agua potable y fomentar la conciencia de la crisis mundial del agua. Cada vez que alguien compra una botella de Ethos Water, la empresa contribuye con 0.05 dólares. Zizek hace una observación: en la publicidad no se menciona el hecho de que una botella de Ethos Water es 5 céntimos más cara en Starbucks que en otros lugares.

6. LOS PREMIOS A LA INNOVACIÓN

Los estudios sobre gobiernos municipales han planteado el uso de las innovaciones premiadas como “una herramienta indispensable de mejora”:

“Cada nivel de gobierno debe preocuparse por hacer mejor las cosas y paralelamente crear las bases de legitimidad que le permitan un sano ejercicio de gobierno. Esta combinación se asemeja mucho a los planteos de la nueva *gestión pública* que se preocupa por la eficiencia y eficacia de los aparatos públicos en sus procedimientos, funciones y resultados, sin dejar de lado el requerimiento de una base de legitimidad (Cabrero, 2000)¹¹⁷. Estos tres elementos –eficiencia, eficacia y legitimidad- permiten sentar las bases para un gobierno que no solamente cumpla con su tarea de mejorar el trabajo operativo, sino que además tienda los puentes con la ciudadanía para facilitar la transparencia y rendición de cuentas, depositando en ella la probabilidad de retomar para sí algunas acciones autónomas y de autogestión (*empowerment*). (...) La tarea desarrollada en los últimos años por los municipios ha demostrado que es posible encontrar alternativas creativas y focalizadas para la solución de demandas. La experiencia de los casos presentados en la edición del 2001 del premio Gobierno y Gestión Pública demuestran que el impulso innovador se desarrolla tanto en municipios pequeños como grandes, rurales o urbanos y/o con diversos grados de complejidad”(García del Castillo, Rodolfo; 2003:233).

Para que las políticas públicas sean premiadas, deben cumplir una serie de criterios, cuya evaluación se encomienda a reconocidos profesionales de las instituciones organizadoras. El prestigio de las instituciones, tanto académicas como internacionales, que participan en los premios, juega un papel de autoridad respecto a si la política pública realmente cumple con los criterios establecidos, y si estos requisitos son suficientes para promover niveles mínimos de bienestar social. Pero la selección de ciertas prácticas a partir de los criterios establecidos por el premio tiene como consecuencia que se fijen tipologías sobre lo bueno o lo correcto que no necesariamente comparte toda la sociedad, es decir, los premios se convierten “en el referente que

¹¹⁷ Cabrero Mendoza, Enrique (2000) “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”. *Cuadernos de debate de la Agenda de la reforma municipal en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

clasifica, mide y orienta las sociedades hacia tipos específicos de desarrollo económico” (Gurrutxaga Abad, A. 2013:20).

Los investigadores en el campo de la innovación pública se han acercado al estudio de los premios en el marco de lo que se considera uno de los cinco conjuntos de temas en los que se ha agrupado el campo de estudio sobre la innovación hasta la fecha. Según Sanford Borins (2014: 15), estos cinco conjuntos o subtemas de investigación son: 1. Investigación usando premios a la innovación; 2. Investigación acerca de la gestión a modo de “groping along”; 3. Investigación acerca del emprendimiento en el sector público; 4. Investigación acerca de la difusión de innovaciones; 5. Investigación acerca de las organizaciones innovadoras.

De acuerdo con el estado del arte o estado de la cuestión que hace Sanford Borins en su libro de 2014, las primeras investigaciones sobre innovaciones premiadas se han elaborado a modo de casos de estudio. Y los ejemplos que ofrece, que además están relacionados con el premio de Harvard, pertenecen al multicitado libro de Michael Barzelay “Braking through bureaucracy” (1992), que fue un estudio detallado de uno de los programas ganadores, desarrollado en Minnesota bajo el título “Striving Toward Excellence in Performance (STEP)”. Para Borins, al igual que para muchos otros, este libro fue más allá de la mera descripción del programa ya que, al identificar ciertos principios, Barzelay teorizó sobre la Nueva Gestión Pública y, aunque no utilizó el término, ha sido sin duda una de las principales aportaciones al pensamiento y debate sobre administración pública de nuestra época.

Otro “clásico” de la literatura en administración pública, y que también es producto de este “cluster” de investigaciones sobre premios a la innovación, es el influyente libro de Mark Moore “Creating Public Value: Strategic Management in Government”. Aunque Moore no utiliza directamente ninguna innovación premiada, el estilo de la investigación (tomando como ejemplo algunos casos de estudio), así como el modelo de análisis “muy similar al de Barzelay” (Borins, S. 2014: 15), hacen de este libro una de las aportaciones de la escuela de gobierno de la Universidad de Harvard para la definición de los criterios para premiar, es decir, los criterios que los demás deberían considerar en sus propios premios, tal como queda reflejado en la “globalización del fenómeno de los premios”, coordinado institucionalmente por el *Ash center for democratic governance*, y a cuya red pertenece el premio mexicano.

Quizás valga la pena añadir que hemos hablado en el párrafo anterior de los libros más populares producidos por la escuela de Harvard:

"Los productos más conocidos de la investigación en innovación de la Keneddy School son bastante conocidos en el mundo de la academia en administración pública y gerencia pública (...) El recuento de citas en Google Scholar para las dos obras más citadas en el campo de las innovaciones gubernamentales, la de Moore (1997) y la de Barzelay (2002), es muy alta: 390 y 334, respectivamente" (Kelman, S .; 2008: 33-34).

Además de los estudios de caso de innovaciones premiadas concretas, ha habido estudios más amplios que consideran varias generaciones de innovaciones premiadas. Los trabajos de Sanford Borins van en esta línea, tratando de obtener conclusiones a partir de tendencias anuales o de frecuencias sobre el tema, el cargo de las personas que aplican al premio, el presupuesto de la institución o los tipos de actores que colaboran con el gobierno, entre otros (S. Borins, 2014)

Una cuestión notable sobre este conjunto de investigaciones a los premios es su carácter internacional. Considerando que hay premios en diversos países, es de esperar que la comunidad académica de cada uno de esos sitios desarrolle sus propias líneas de investigación a partir de las experiencias innovadoras que van reconociendo. Los resultados permiten, en una segunda etapa, avanzar en estudios comparativos, tratando de encontrar tendencias y aprendizajes, tanto en la propia organización de los premios, como en lo que respecta al contenido e implementación (replicabilidad) de las innovaciones premiadas.

En la visión racionalista o economicista (en términos concretos, el uso de “incentivos” como eje argumental), implícita en muchas de las aproximaciones al estudio sobre las innovaciones, se considera que los premios tienen ciertos impactos positivos en la administración pública, relacionados con su capacidad de generar motivación “intrínseca y extrínseca” (Rosenblatt, M.; 2011) en los funcionarios públicos. A continuación, la traducción de la compilación que hace Rosenblatt (2011:216) sobre los potenciales impactos positivos y negativos que pueden tener los premios en la conducta de la administración pública:

Tabla 5. Impactos positivos y negativos de los premios en la Administración Pública

	Positivos	Negativos
Relacionados con la innovación	<ul style="list-style-type: none"> -Provee reconocimiento a innovadores exitosos y puede promover más innovaciones -Provee un “héroe” innovador, para que otros retomen su ejemplo -Si los premios se enfocan en la creatividad y la innovación real, puede dirigir las actividades de los empleados hacia estos objetivos. -Estimula la innovación otorgando incentivos extrínsecos 	<ul style="list-style-type: none"> -Puede dirigir el interés del proyecto a ganar el premio, en perjuicio de la innovación. -Algunos pueden sentir resentimiento al no recibir el premio, y sentirse desmotivados. -Apoyarse en motivaciones extrínsecas (en vez de intrínsecas) puede generar menos innovaciones -Premios administrados de manera deficiente pueden llevar a frustraciones y hacer que los premios pierdan sentido y dejen de ser un incentivo
Relacionados con la motivación intrínseca	<ul style="list-style-type: none"> -La posibilidad de ganar el premio promueve un continuo interés por los desafíos y proyectos a largo plazo -No deja caer la motivación intrínseca de resolver un problema, tener buen desempeño o implementar una idea 	<ul style="list-style-type: none"> -El empleado habría innovado de cualquier forma, los incentivos pierden sentido -Puede llevar a un cambio en la motivación, en donde el interés deja de ser el trabajo y se vuelve el recibir el premio, con el menor esfuerzo posible.
Relacionados con la motivación extrínseca	<ul style="list-style-type: none"> -Partir de motivaciones extrínsecas dando incentivos para una conducta innovadora -Ganar un premio en innovación puede fomentar la promoción -Es relativamente fácil de crear y puede ser repetido para sostener la motivación 	<ul style="list-style-type: none"> -Si no se percibe el valor del premio, no será una motivación importante para innovar -El premio puede hacer que cambie el interés en la calidad del trabajo, y se enfoque en recibir el premio.

Fuente: Rosenblatt, Michael (2011:216) “The use of innovation awards in the public sector: Individual and organizational perspective”. *Innovation: management, policy & practice*. Volume 13, Issue 2, August 2011; pp. 207-219.

Los estudios sobre los premios a las innovaciones han tomado un “giro cuantitativo” (S. Borins; 2014:17), lo cual no debería entenderse sólo como un resultado más del interés del mundo académico por las cifras, sino que es también el resultado de más de una década de premios alrededor del mundo, lo cual ofrece enormes posibilidades para la investigación en términos comparativos. Sobre todo (y esto es lo que no debe perderse de vista), porque pese a las distancias, los premios comparten ciertos fundamentos teóricos que pueden ser reconocidos en los criterios utilizados para seleccionar y premiar las innovaciones.

El pensamiento sobre el buen gobierno o la Nueva Gestión Pública, que empezó a teorizarse desde esos primeros estudios de Barzelay o Moore, y que ha cristalizado en criterios de evaluación, es lo que permite hacer comparaciones en términos descriptivos, así como recomendaciones sobre su replicabilidad, llegando a afirmarse,

como lo hace la guía de las Naciones Unidas al respecto, que son estos los criterios que deben tomarse en cuenta si se quiere gobernar bien.

Los premios son una herramienta para la difusión de estas “buenas maneras de gobernar”, siempre de acuerdo a los criterios “aceptados por la comunidad” de académicos e instituciones que integran estas redes internacionales. El objetivo de hacer un certamen, según Cabrero Mendoza (académico involucrado en el premio mexicano), radica precisamente en reconocer esas experiencias “exitosas”:

“reconocer públicamente de manera anual o bianual, a las experiencias locales innovadoras que parecían haber contribuido de una manera más exitosa a mejorar el entorno de la acción pública local y que habían mostrado los mejores resultados en los programas o políticas emprendidos. (...) Esta red de instituciones y grupos de trabajo en torno a Premios a la innovación local, ha acumulado una amplia base de datos sobre experiencias en diversos temas de la vida local, en diversos ámbitos de las políticas públicas municipales, y en diferentes regiones, tipos de población, y clases de problemas a enfrentar” (Cabrero Mendoza, E. 2008: 20).

Peter Spink, académico y participante activo del premio que otorga la Fundación Getulio Vargas en Brasil, da también su versión sobre la utilidad de los premios: “Los premios de acceso abierto, método adoptado por los programas de innovación, buscan cambiar esta situación (premios para personas conocidas) y están orientados mucho más hacia lo que es desconocido. (...) Su postulado básico es hacer saber lo que está pasando y decir por qué ello debe ser considerado especial. ¿Cuál es la importancia de esta actividad? Hay, sí, algunas condiciones mínimas para la inscripción; pero son mínimas. Normalmente, es necesario confirmar que se trata de una actividad que tiene por lo menos un año de existencia, para que las demás personas y organizaciones públicas interesadas puedan aprender, y que la lleve a cabo una agencia pública con los recursos normalmente disponibles (evitando así las experiencias tipo *showcase* de los organismos internacionales)” (Spink, P.; 2008:32-33).

El mismo Peter Spink reconoce que hay otros métodos de identificación de experiencias innovadoras, pero reconoce en los premios una serie de ventajas:“(p)or ejemplo, al enfatizar el acceso abierto y la auto nominación, al informar a todos los actores públicos

sobre los premios, y resaltar la importancia de diseminar las experiencias que están contribuyendo para la mejoría del área pública, se aumentan las posibilidades de recibir inscripciones de lugares que están más allá de los horizontes normales de los observatorios académicos, es decir, los principales centros urbanos. (...) Las inscripciones son simples y los formularios son muy amigables (...) Otro factor también importante para reducir las barreras, es el espíritu de la convocatoria colectiva, de poder contar sus innovaciones a otros. Por esta razón, los programas enfatizan la importancia de hacer públicas todas las inscripciones. Reconociendo así la importancia de cada contribución, nunca se sabe si una acción sencilla es –de hecho- la pieza que faltaba en un rompecabezas” (Spink, P.; 2008:32-33).

Y por si estas razones no fueran suficientes, Spink subraya que “hay otra buena razón para utilizar la metodología de los premios, especialmente en el sector público; la de homenajear a las personas –muchas veces desconocidas- que se dedican a mejorar las prácticas públicas cotidianas. Mucho se habla de la importancia del reconocimiento en las revistas de administración de empresas y los estímulos son considerados importantes.”(...) “Homenajear a las agencias y a los equipos públicos es decir: *¡Gracias!* Es lo mínimo que se puede hacer” (Spink, P.; 2008: 33)

El premio “Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio” está coordinado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE), junto con el Colegio de la Frontera Norte (COLEF), la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y la Universidad de Guadalajara (UdeG). Tras 10 años de recolección de experiencias exitosas (la primera edición fue en 2001) ofrece una muestra significativa de experiencias a estudiar. Además, el prestigio académico del comité técnico que evalúa las políticas ofrece a la investigación un soporte respetable sobre las variables que se consideran para su reconocimiento. Cabe destacar que, a pesar de todos los años de actividad del premio, no existe un estudio sobre las variables políticas que pueden intervenir en la implementación o selección de las políticas locales.

El premio “Gobierno y Gestión Local” ofrece información, a través de análisis e investigaciones, de más de una década de experiencias llevadas a cabo por municipios mexicanos sobre mejores prácticas, que promueven una acción pública local más democrática y eficaz. Así lo señala Enrique Cabrero, quien nos sitúa “frente a una ola de innovaciones diversas”:

“mejoras a la gestión local, nuevos tipos de liderazgo, creativos marcos de interlocución gobierno-ciudadanía, imaginativos programas para atender demandas sociales, formas inéditas de alianza entre el gobierno local, grupos sociales y empresariales, organismos civiles y no gubernamentales, todos ellos integrados en redes con el fin de promover el desarrollo, prestar servicios públicos, establecer un marco de gobernabilidad, y definir las orientaciones del proyecto local de futuro” (Cabrero Mendoza, E. 2003: 19).

La intención de la compilación durante 10 años de experiencias locales exitosas en los municipios mexicanos es “diseminar y dar a conocer experiencias exitosas de gobierno “mueve” al conjunto municipal nacional, difunde nuevas ideas, inspira nuevas formas de ver el problema en otros municipios, e incluso puede ser motivo de transferencia de técnicas administrativas municipales, y de mecanismos innovadores de hechura de políticas locales”. (Cabrero Mendoza, E. 2003: 21)

El premio mexicano nace en el 2001, como un esfuerzo del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en colaboración con la Fundación Ford, además de diversas instituciones académicas y organismos no gubernamentales, con la idea de pensar global y actuar local: “Este pensamiento finalmente lo que sugiere es que mientras más se amplían e internacionalizan los ámbitos de la economía, la política, y la sociedad, paradójicamente más se tienden a fortalecer los vínculos de integración local, buscando así sobrevivir a un mundo globalizado y sin fronteras, mediante la cohesión de un núcleo identificable y de acción inmediata”(Cabrero Mendoza, Enrique; 2002:21).

Se invita a cualquier municipio del país a presentar los programas y acciones de gobierno que han mostrado resultados exitosos en por lo menos un año consecutivo de operación. El premio reconoce el reto que tienen los gobiernos de “recuperar la confianza frente a la ciudadanía, negociar y atraer más recursos al municipio, mejorar la aplicación y administración de los recursos existentes, y movilizar a la sociedad en torno a un nuevo proyecto, todo esto en tres años” (Cabrero Mendoza, E. 2003: 19)

Cabrero Mendoza, señala dos tipos de evidencias observadas en muchas experiencias municipales para sugerir que es posible avanzar en la construcción de un buen gobierno municipal:

“Por una parte si es posible en un trienio movilizar un nuevo tipo de acción pública, tanto en municipios grandes como en municipios pequeños. Cultivando un nuevo tipo de arreglos sociales, una nueva forma de relación horizontal y cercana transparentando la acción de gobierno, mostrando profesionalismo y compromiso, se puede poco a poco recuperar la confianza. (...) Por otra parte lo que se observa es que una vez que un espacio social municipal ha vivido una experiencia en la que se ha intentado construir un buen gobierno, es difícil aceptar un regreso a la situación anterior a dicha experiencia.”(Cabrero Mendoza, E. 2003: 19)

De nuevo, en palabras de Cabrero Mendoza, el “buen gobierno deja huella” y produce un “efecto multiplicador”, “tanto en el nivel de un solo municipio a través del tiempo, como en el ámbito regional –dado que las experiencias vecinas se comparan- como en el nivel nacional, en la medida que se conozcan las buenas prácticas de gobierno.” (2003: 21). Pero, ¿cómo entender los premios, más allá de sus propios propósitos declarados? Es decir, ¿qué y cómo se puede leer la actividad de premiar/reconocer otras experiencias?

6.1 El paradigma global del policy transfer: la Guía de las Naciones Unidas y los Premios a la innovación.

La agenda global para el desarrollo establecida por las Naciones Unidas incluye una serie de instrumentos que sugiere deben ser utilizados si se quieren alcanzar los objetivos planteados. Uno de los más difundidos es el establecimiento de indicadores que permiten medir el desempeño de las acciones y evaluar los avances con miras a la fecha establecida. Otro instrumento, promovido con mayor intensidad por UN-Habitat, ha sido el reconocimiento de “*best practices*”¹¹⁸. De acuerdo a la secretaría ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el ejercicio de premiación de innovaciones en América Latina se reconoce como un instrumento para avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):

¹¹⁸ “The General Assembly, based on the UN-Habitat Agenda, further recommends that best practices be used as one of the two key instruments for assessing progress in achieving its twin goals of shelter for all and sustainable urbanization (A/RES/S-25/2)”.

“La identificación y el reconocimiento público de las experiencias innovadoras es la puerta de entrada que le permite (a la CEPAL) aportar a la región recomendaciones concretas de acciones, innovadoras y probadas. Esta es una forma eficiente de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (Bárcena, A.; 2008:11).

La identificación y reconocimiento de alternativas está acompañado de un aparataje teórico en el que se identifican actores, procesos e insumos para ese aprendizaje de alternativas. Un texto clave en el que se plasma todo el trabajo institucional al respecto es la publicación de las Naciones Unidas, del año 2006, con el título *“Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what Works”* del *Department of Economic and Social Affairs*. En el libro, coordinado por Guido Bertucci y Adriana Alberti, se hacen reflexiones a partir del premio del CIDE en México –capítulo escrito por el académico del Colegio de la Frontera Norte, Tonatihu Guillén-, el premio de la Fundación Getulio Vargas en Brasil –escrito por Peter Spink y Marta Farah-, siendo ambos premios parte, tanto del Observatorio Latinoamericano, como de la red internacional de premios coordinados por el Ash Center for Innovation and Democratic Governance. También de esta red aparece el premio de Filipinas, Gawad Galing, en lo que puede ser entendido como una participación clara de esta “comunidad de políticas” de los premios en lo que se refiere a las discusiones internacionales sobre transferencia, como la que establece el libro de la ONU. En el apartado que hace un repaso de los debates sobre el “policy transfer”, aparece el capítulo escrito por Conde Martínez, quien hace un resumen de estas discusiones y las conecta con los planteamientos generales que vertebran el libro, marcando de esta manera una línea de continuidad entre los estudios del policy transfer y la guía que generará la publicación de este libro.

Unos años después, los contenidos del libro de Bertucci y Alberti se condensaron y publicaron en un formato de fácil acceso, a modo de guía disponible en Internet: *“Guide for the transfer and adaptation of innovation in governance, practical Tools and stops”*¹¹⁹. El interés de las Naciones Unidas por participar en el debate y promover el

¹¹⁹ La guía está disponible en internet: Guide for the transfer and adaptation of innovation in governance. Practical Tools and steps (2007). The Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. UNDESA. UN-Habitat. A United Nations Publication. United Nation, New York, 2007, ST/ESA/PAD/SER.E/122
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan046742.pdf>

intercambio de experiencias se basa en la creencia de que éste puede ser un instrumento¹²⁰ a través del cual se lograrán alcanzar los ODM.

A la agenda internacional sobre el desarrollo que marcaría los primeros quince años del presente milenio le acompañaron una serie de resoluciones de la Asamblea General de la ONU que intentaron marcar el rumbo de las acciones gubernamentales para alcanzar los objetivos, a través del intercambio de experiencias sobre buenas prácticas y la promoción de reconocimientos a innovaciones gubernamentales:

Resolución 57/277: la Asamblea General de las Naciones Unidas reitera que debe hacerse hincapié en el intercambio de experiencias relacionadas con el papel de la administración pública en la aplicación de los objetivos convenidos internacionalmente, incluidos los contenidos en la Declaración del Milenio

Resolución 50/225: la Asamblea General de la ONU subraya la importancia de mejorar la cooperación internacional en el campo de la administración pública, incluida la cooperación interregional Sur-Sur

Resolución 60/34: la Asamblea General de la ONU acordó que las Naciones Unidas deben promover la innovación en el gobierno y la administración pública y hacer un uso más eficaz de Día del Servicio Público de las Naciones Unidas y los Premios de las Naciones Unidas en el proceso de revitalización pública la administración mediante la construcción de una cultura de la innovación, la cooperación y la capacidad de respuesta

Resolución 2005/55: el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas reconoce que todos los Estados miembros, en particular los de los países en desarrollo, puede beneficiarse en gran medida del aprendizaje entre iguales y el intercambio de experiencias sobre la innovación y las iniciativas en el sector público.

¹²⁰ De acuerdo a una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/S-25/2) se reconoce que además del aprendizaje de “buenas prácticas”, el otro para alcanzar los objetivos del Milenio ha sido será el uso de indicadores.

El acuerdo global, representado por las resoluciones y el trabajo de las instituciones que integran la Organización de las Naciones Unidas¹²¹, propone un tipo de entendimiento sobre los alcances de las transferencias de políticas. Al interpretar sus alcances y su utilidad, replantea los términos y los define, atrayendo las discusiones previas sobre la transferencia de políticas, en diálogo con la comunidad epistémica de cada premio.

Las Naciones Unidas consolidan el carácter global de la red de premios a las innovaciones, y desde la legitimidad o autoridad intelectual que aporta la imagen de las universidades que coordinan los premios en cada país, se propone un marco teórico (paradigmático) en relación a lo que es (y debería ser) la transferencia de innovaciones:

“La *“transferencia”* de una innovación en la gobernanza y la administración pública es un proceso estructurado de aprendizaje de los que una parte aprende de la otra acerca de una práctica que ha demostrado ser una solución eficaz a un problema de interés público. Se trata esencialmente de una adaptación de una innovación a las nuevas circunstancias, por lo tanto una innovación en sí misma. Las transferencias pueden ocurrir dentro de un país o entre países” (UNDESA, UN-Habitat; 2007:11).

El marco teórico que sostiene los premios a la innovación local deriva de estas discusiones sobre la transferencia de políticas. A partir de los estudios sobre el cómo sucede la transferencia, se establecen las características sobre la manera en la que podría suceder, si se quisiera replicar alguna innovación. Se establecen una serie de pasos a modo de estrategias, cuya pedagogía se da en términos de “guía”. Lo que en un principio era una publicación en la que los diferentes premios de esta investigación son descritos teóricamente, se ha adaptado y publicado como la denominada: *“Guide for*

¹²¹ Son diversas las agencias de las Naciones Unidas que promueven el aprendizaje de buenas prácticas: “Documented and peer-reviewed best practices are used extensively by the United Nations for a wide variety of purposes. The Habitat Agenda, UNDESA, the Programme of Action resulting from the World Summit on Sustainable Development (WSSD), the Commission on Sustainable Development, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), the International Labour Organization (ILO), the World Health Organization (WHO) and the United Nations Department for Public Information are among the most frequent users of best practices to promote awareness-raising, support policy development, facilitate the sharing and exchange of expertise and experience, and as a tool for learning and capacity-building.” (You, N. y Kitio, V.; 2006:113)

the Transfer and Adaptation of Innovations in Governance. Practical Tools and steps.”¹²²

Tabla 6. Actores sugeridos y posibles papeles clave

	Apoyo político	Apoyo económico	Apoyo técnico	Apoyo administrativo, de gestión	Facilitador/ Mediador
Gobierno ¹²³	X	X		X	
Funcionarios y representantes de la ciudad ¹²⁴	X	X	X	X	
ONG's/ Organizaciones de la comunidad ¹²⁵			X	X	X
Sector Privado ¹²⁶		X	X	X	
Asociaciones Profesionales ¹²⁷	X		X	X	X
Medios de Comunicación ¹²⁸	X			X	X
Académicos e Institutos de Investigación ¹²⁹			X	X	X
Fundaciones ¹³⁰		X		X	X
Programas de apoyo Multi- y Bi-lateral ¹³¹	X	X	X	X	X

¹²² “Guide for the Transfer and Adaptation of Innovations in Governance. Practical Tools and steps” The Department of Economic and Social Affairs of the United Nations. United Nation, New York, 2007, ST/ESA/PAD/SER.E/122.

¹²³ Government: National, state and local officials representing relevant agencies, departments or divisions;

¹²⁴ City officials: Elected and appointed officials, e.g., city councilors or mayor;

¹²⁵ Non-governmental and community-based organizations: Neighborhood associations, local interest coalitions, etc.;

¹²⁶ Private sector: Local businesses and industry, particularly those directly affected by the issues relating to the transfer;

¹²⁷ Professional and civic organizations: Professional associations that play a significant role in the community;

¹²⁸ Media: Local, national and international media should be included as much as possible in all planning, implementation and evaluation events to help raise awareness and political support and provide visibility;

¹²⁹ Academic/research organizations: Academic and research organizations can offer valuable insight and input into development projects and initiatives, including a mediation and/or monitoring and evaluation role;

¹³⁰ Foundations: Local, national and international foundations are increasingly interested in providing support to local development initiatives and projects and many of them also have inputs to provide on various aspects of project design and implementation;

¹³¹ Multilateral and bilateral support programmes: These represent a traditional source of funding support, but are increasingly involved in networking and facilitating access to information, technical and managerial know-how, and expertise and information.

Tanto la guía como el libro que le sirven de base, distinguen tres tipos de transferencia (UNDESA, UN-Habitat; 2007:12; Sing Chahl, L.; 2006: 135)

1. Técnica: la transferencia de conocimientos y habilidades, así como de procesos y usos de tecnología;
2. Informativo: la transferencia y el intercambio de ideas y soluciones; y
3. Gestión: sistema o serie de procesos de toma de decisiones y de asignación de recursos que pueden ser transferidas y adaptadas.

La guía hace una distinción en su análisis respecto a los involucrados en el proceso de transferencia, y distingue la institución original de la práctica que se quiere replicar - “Organización pública de origen”- de la institución que quiere replicar la práctica - “Institución Receptora”-, agregando, además, una tercera institución u organización que trabaja entre ambas, a modo de intermediario, que es denominada “Facilitador de la Transferencia”.

Es importante resaltar que, a lo largo del argumentario sobre la transferencia, se utiliza el término “good practice”, traducido en este caso como “buena práctica”, y no se utiliza la palabra “innovations”, para referirse a lo que se transfiere. Esto es importante mencionarlo, ya que los trabajos publicados por la comunidad epistémica de los premios tratan de distanciarse del concepto de “buenas prácticas”:

“Innovaciones en la gobernanza no son lo mismo que “buenas prácticas”. Una buena práctica puede ser definida como una iniciativa exitosa del gobierno que se ha consolidado con el tiempo, mientras que una innovación es una práctica nueva. La diferencia principal, por lo tanto, se encuentra en el marco de tiempo. Una innovación puede convertirse en una buena práctica si es sostenible y produce resultados a largo plazo.” (UNDESA, UN-Habitat; 2007:11)

Así, de lo que se habla tanto en los documentos de la ONU como de las universidades vinculadas a los premios, es de “innovación”, y no de “buenas prácticas”, en un desplazamiento semántico del “adjetivo” (buenas) por un proceso de evaluación que corresponde a los premios: son los premios los que deciden si cumple con los criterios que la hacen de interés para ser replicada. Y el valor preponderante será la “novedad”

(la innovación), sin que sea el tiempo que lleva aplicándose un factor determinante para su reconocimiento¹³².

En la Tabla 7 muestra los argumentos con los que la Guía de las Naciones Unidas trata de responder a la pregunta sobre el por qué una institución (que ellos llaman la institución receptora) debería transferir una innovación:

Tabla 7. Valores de la transferencia de innovaciones para la institución receptora

Institución Receptora	
Las organizaciones públicas que adaptan las prácticas innovadoras pueden reducir el tiempo y esfuerzo que se necesita para conceptualizar e implementar soluciones a los difíciles desafíos de la gobernanza. Utilizando enfoques ya probados por otros puede tener las siguientes ventajas positivas:	
Amplio Surtido de Soluciones:	Ofrece la posibilidad de elegir de entre una serie de posibles soluciones innovadoras, la más adecuada a las circunstancias culturales, organizativas y administrativas internas;
Rentable:	Es una manera rentable de mejorar la gobernanza y la prestación de servicios. Reduce el tiempo y costo de conceptualizar e implementar una soluciones innovadoras ya que otros han desarrollado una idea innovadora que ha demostrado que funciona y los errores se pueden reducir mediante el aprendizaje de aquellos que implementaron antes la solución;
Mejorar los servicios y la imagen del sector público:	Si tiene éxito, se puede mejorar la imagen y los servicios del sector público;
Promover la reforma política:	La transferencia de una “buena práctica” (sic) proporciona una oportunidad única para las reformas y el cambio de políticas. El proceso de transferencia no sólo constituye un motivo legítimo para participar en amplias consultas y diálogo con la comunidad de origen, sino también la oportunidad de ver cómo otros han introducido la planificación participativa y los procesos de toma de decisiones, aprobado nuevas legislaciones, códigos o estatutos;
Mejorar la transparencia y rendición de cuentas:	Una transferencia de buenas prácticas que implica la participación de múltiples stakeholders y actores en todas las etapas de diseño e implementación puede ayudar a introducir nuevos niveles de participación de los ciudadanos y ayudar a asegurar la transparencia y la rendición de cuentas;
Empoderar a la comunidad local	Las transferencias también proporcionan una oportunidad para empoderar a las comunidades locales mediante el reconocimiento de su potencial y contribución real para mejorar su propio entorno de vida;

¹³² Los resultados de la evaluación que hace esta investigación al premio mexicano en cuanto al tiempo de implementación de la práctica antes de haber sido reconocida muestra que la mayoría no tiene más de dos años de haber sido implementada, por lo que corresponde plenamente a esta distinción en cuanto a que el tiempo deja de ser un criterio determinante.

Institución Receptora	
Crear un efecto de bola de nieve:	A pesar de que las innovaciones son intervenciones limitadas de gobernanza o iniciativas a nivel micro, se puede producir un efecto dominó en el que una innovación exitosa en un sector puede abrir la puerta a innovaciones en otras áreas. Cada innovación puede crear la oportunidad para una serie de innovaciones creando un ambiente favorable para el cambio positivo. Las innovaciones pueden conducir a la construcción de un nuevo espacio en una institución, y cambiar la relación entre niveles de gobierno y dentro de los departamentos gubernamentales. Así, aunque una innovación <i>per se</i> es un pequeño proceso, puede desencadenar un proceso más amplio de transformación del Estado; y
Se puede reforzar la confianza en el gobierno:	Puede ayudar a los gobiernos a fortalecer la confianza de la gente en la eficacia del gobierno.

Elaborada a partir de UNDESA, UN-Habitat; 2007:13

Además de los argumentos para la institución receptora, también se pueden encontrar argumentos para los otros dos componentes del proceso de transferencia: la institución de origen y el facilitador de la transferencia (Tablas 8 y 9).

Tabla 8. Valores de la transferencia de innovaciones para la organización pública de origen

Organización Pública de Origen	
Sin compartir, las innovaciones y las buenas prácticas se quedarán como islas de excelencia en un mar de "business as usual". Sin embargo, también es importante saber que la transferencia y el aprendizaje entre iguales no son una panacea, sino un proceso que requiere tiempo, compromiso y un sistema de participación abierta que permite que diferentes opiniones y voces sean escuchadas. Aunque los beneficios del lado de la demanda pueden parecer obvios, la organización pública de origen se beneficia también, al desarrollar su capacidad como una organización que aprende, una que continuamente mejora el conocimiento de sus propias fortalezas, debilidades, y desafíos. Una organización pública puede beneficiarse mucho de compartir su experiencia innovadora con otros países y ayudar a adaptarlo para el siguiente razones:	
Mejora su prestigio internacional:	Se puede reforzar el prestigio y reconocimiento a nivel nacional e internacional tanto de la organización pública en particular y como de su país. La organización pública de origen es reconocido por su buena gobernanza;
Es una oportunidad de aprendizaje:	Proporciona una oportunidad de aprendizaje para el organismo público que asiste a otra organización pública a transferir su práctica innovadora, ya que puede volver a evaluar el proceso y

Organización Pública de Origen	
	en la implementación de nuevas iniciativas evitar pasos innecesarios;
Se puede mejorar el ambiente nacional de negocios:	El prestigio y la reputación puede mejorar las inversiones de negocios en el país de la organización pública de origen; y
Se puede aumentar la confianza en el Gobierno:	Se fomenta la confianza en la capacidad de la organización pública de origen para iniciar y transferir iniciativas exitosas e incrementa el potencial de recibir la financiación de nuevos proyectos innovadores.

Elaborada a partir de UNDESA, UN-Habitat; 2007:14

Tabla 9. Valores de la transferencia de innovaciones para el facilitador

Facilitador de la Transferencia
El facilitador se beneficia al prestar su apoyo para facilitar la adaptación de una innovación por un número de razones:
Se gana un conocimiento más profundo y mayor comprensión de las innovaciones seleccionadas que se pueden compartir con un número más amplio institucionrd del gobierno nacional y local;
Al documentar tanto la innovación como el proceso de transferencia, se puede difundir este conocimiento a otras instituciones interesadas;
Se puede obtener lecciones que se hayan aprendido en la gestión del conocimiento y el cambio organizacional que también se pueden compartir con un público más amplio; y
Se pueden obtener consejos prácticos sobre la manera de mejorar continuamente el proceso de intercambio y transferencia de conocimientos.

Elaborada a partir de UNDESA, UN-Habitat; 2007:14

A la clasificación de los actores que participan en el proceso de transferencia le acompaña una distinción en relación a los pasos que se deben seguir a lo largo del proceso:

"El proceso comienza con la adecuación de la oferta a la demanda mediante la documentación y el intercambio de soluciones exitosas a través de un intermediario que está bien informado buenas y mejores prácticas. (...) El primer paso consiste en hacer la demanda coincidente con la oferta, en donde el intermediario hace el papel de un catalizador. El segundo paso define el alcance de la transferencia, con el intermediario que actúa como *broker* entre las dos partes. La tercera etapa se refiere a la adaptación de la innovación a las

condiciones locales. Aquí el papel del intermediario es el de un facilitador. El paso final cubre la aplicación real de la transferencia y su evaluación. Aquí el intermediario es un evaluador. La sensibilización y la participación de los medios de comunicación se incluyen en todo el proceso de los cuatro pasos, junto con el seguimiento y la evaluación" (Singh Chahl, L., 2006: 138-139).

A modo de “etapas” de la transferencia, se proponen las siguientes cuatro:

- Etapa 1: Hacer que Demanda y Oferta coincidan. (*Match demand with supply*)
- Etapa 2: Definir el enfoque (*scope*), seleccionar metodología y diseñar el plan de trabajo para la transferencia. (*Define Scope, Select Methodology and Design a Transfer Work Plan*)
- Etapa 3: Adaptar la innovación al contexto local. (*Adapt the Innovation to Local Context*)
- Etapa 4: Implementar y evaluar el proyecto de transferencia. (*Implement and Evaluate the Transfer Project*)

De estas cuatro etapas del proceso, es posible hacer una distinción entre dos grandes fases: una que sucede “previo a la adaptación” de la innovación en el nuevo contexto, y la otra fase, en la que “sucede” o se “implementa” la innovación, adaptándola al nuevo contexto. La Tabla 10 explica las fases en relación a cada actor:

Tabla 10. Fases del proceso de transferencia de innovaciones

Institución receptora	Institución de origen	Facilitador de la transferencia
Fase previa a la adaptación		
Gestión del conocimiento		
-Emparejar la demanda con la oferta; -Analizar la viabilidad de la transferencia; -Integrar un equipo de trabajo; -Negociar un acuerdo de asociación con la organización pública de origen; -Seleccionar una	-Documentar la práctica innovadora; -Integrar un equipo de trabajo; -Negociar un acuerdo de colaboración para la transferencia; -Seleccionar una metodología con el receptor; -Organizar un taller de	-Diseminar practices efectivas (foros, reuniones, publicaciones); -Ayudar a establecer una red regional y nacional -Iniciar un dialogo entre gobiernos / organizaciones interesadas en una transferencia de la innovación;

Institución receptora	Institución de origen	Facilitador de la transferencia
metodología para transferir; diseñar un plan de trabajo; y asegurar los recursos necesarios.	igual a igual en la ciudad de origen.	-Organizar un taller de igual a igual con una visita de campo junto con el anfitrión.
Fase de adaptación/replica Cambio organizacional		
-Adaptar a las condiciones locales -Implementar y evaluar	-Visitas de la organización receptora al país de origen -Visitas de innovadores al lugar donde la innovación se esté adaptando. -Extraer lecciones aprendidas	-Asesorar a la organización pública destinatario, si es necesario y requerido; -Proporcionar asistencia para facilitar la comunicación entre las dos partes, si así lo solicitan; -Proporcionar apoyo en la evaluación del proceso de implementación.

Elaborada a partir de UNDESA, UN-Habitat; 2007:14

Esta distinción propone así dos tipos de estrategias, una “pre” implementación, y otra “la adaptación o implementación”. No es objeto de esta investigación el estudio de la implementación de innovaciones, por tanto se centra en lo que la guía sugiere para la fase de pre-adaptación.

Quizás vale la pena recalcar, respecto a la fase de implementación que en la estrategia de adaptación que plantea la Guía de las Naciones Unidas se pueden encontrar claras referencia al “pensamiento” de la comunidad epistémica de los premios, en particular la influencia de la Universidad de Harvard, ya que una de sus referencias es el “triángulo estratégico de Mark Moore¹³³”, que se refiere a la creación del valor público. (UNDESA, UN-Habitat; 2007:23):

“¿Cómo gestionar con éxito un proyecto de transferencia? Al decidir si y cómo transferir y adaptar una innovación de otro nivel de gobierno o de otra ciudad / país, los gestores públicos deben hacer tres preguntas básicas mediante la

¹³³ Y al final de la página, la guía cita como fuente: “Mark H. Moore, Creating Public Value. Strategic Management in Government, Harvard University Press, 1995”

aplicación del "triángulo estratégico", desarrollado por Mark Moore, para transferir la gestión:

1. ¿Es la transferencia de la práctica seleccionada públicamente valiosa?
2. ¿Será apoyado políticamente y legalmente?
3. ¿Es administrativa y operativamente viable?"



Ilustración 3. Triángulo estratégico de Mark Moore en UNDESA, UN-Habitat; 2007:23

Centrándonos en el tema que ocupa esta investigación, como fase previa a la adaptación de la innovación, la guía plantea cinco aspectos sobre la cuestión del acceso a la agenda de gobierno. Recapitulando las sugerencias de la guía, sólo sería posible interpretar esto en lo que califican como “*match demand with supply*” (juntar a la demanda con la oferta), que en otros términos podría definirse como acoplar el “problema” con la “solución”. El análisis sobre las posibilidades de éxito podría ubicarse en lo que sugieren como el análisis de la viabilidad de la transferencia. Sin embargo, cuestión fundamental del marco teórico que hemos tomado como referencia para esta investigación (el MS), no es “suficiente” con que la política pública cuente con los criterios de factibilidad técnica y aceptabilidad en sus valores. Haría falta un proceso, o mejor dicho, una estrategia, para hacer que ese acoplamiento de la demanda con la oferta sea posible.

Los otros aspectos (Organizar un equipo de trabajo; Negociar un acuerdo de colaboración con la organización pública de origen; Seleccionar una metodología de transferencia; Diseñar un plan de trabajo; y asegurar los recursos necesarios) pueden ser útiles, pero no responden a las preguntas que esta investigación se plantea, en torno

al complejo proceso de hacer un análisis orientado a que las innovaciones accedan a la agenda.

Esta ausencia, que la tesis identifica como un paso previo no contemplado por la guía (más que como un error), puede ser subsanada atendiendo los debates previos en la disciplina de políticas públicas, en particular aquellos que han discutido los temas sobre elaboración de agendas y, de manera paralela, e incluso interrelacionada, la definición de los problemas.

6.1.1 Antecedentes: Los estudios sobre policy transfer

De haber soluciones disponibles para resolver los problemas locales, hecho que tratan de demostrar los premios a la innovación, la tarea pendiente es *transferir* lo que ha sucedido en ese sitio (determinado por el espacio y por el tiempo) a un nuevo contexto, donde el emprendedor/innovador de políticas se desenvuelve. Este planteamiento es el que ha acompañado desde sus inicios a la construcción del paradigma de la innovación local, objeto de estudio de esta investigación.

Las instituciones que conforman la comunidad epistémica de los premios han abordado el estudio sobre la *transferencia de innovaciones*. Retomando los trabajos iniciados décadas antes por lo que se conoce como “*policy transfer*”, las discusiones han ido articulando un discurso *paradigmático*, llegando a constituir el marco teórico a partir del cual la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ofrece una guía para la transferencia de buenas prácticas. En ella se reconoce una historia intelectual de la transferencia de innovaciones, que va desde los estudios de “*policy transfer*”, y que se desarrolla con los distintos premios a nivel internacional, generando así una recomendación con carácter oficial e internacional, en los términos de lo que *deberían ser* los pasos a seguir por todos aquellos que quieran aprender y replicar una innovación.

No figura entre los objetivos de la presente investigación comprobar lo acertado o erróneo de los planteamientos sobre el proceso de transferencia que sugiere el “*policy transfer*” y su versión publicada por las Naciones Unidas (UNDESA:2007; Bertucci, G. y Alberti, A.:2006), sino sólo reconocer el camino que han recorrido estos estudios

para poder observar lo que sí es objeto de estudio: plantear la importancia del *paso previo a la transferencia*, en el que el emprendedor/innovador debe escoger qué innovación es la que intentará replicar, e iniciar, con la información disponible, ese primer paso necesario de acceder a la agenda del gobierno. Esto último es el fundamento para entender el tipo de análisis que se sugiere en los apartados posteriores, en los que se proponen elementos que no se observan en el proceso que trata el *policy transfer*, más orientado a la implementación de la idea.

De acuerdo a la literatura más citada, los estudios sobre la “transferencia de políticas públicas” se refieren al “proceso mediante el cual el conocimiento sobre políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un sistema político (pasado o presente) se utiliza en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otro sistema político”¹³⁴ (Dolowitz, D. & Marsh, D. 2000:5)

La transferencia de conocimientos no es nada nuevo, y así lo reconocen quienes escriben hoy sobre la transferencia de políticas. Por ejemplo, Carlos Conde recuerda que “(Este) es un fenómeno muy antiguo; en particular, el ámbito de la administración pública tiene un basto número de ejemplos de reformas administrativas e innovaciones que se han transferido de un contexto nacional o regional a otro” (Conde Martínez, C.; 2006: 110). Los ejemplos pueden encontrarse en la introducción en el siglo XIX del modelo Napoleónico de las administraciones locales en la mayoría de los países europeos, o en las reformas de la Nueva Gestión Pública, que se iniciaron en un contexto y han viajado de un lugar a otro, a través de diferentes mecanismos e influencias tanto intelectuales como políticas. (Conde Martínez, C.; 2006: 110). Sin embargo, como también menciona el mismo Carlos Conde, este fenómeno, pese a ser viejo, no ha sido suficientemente estudiado, “el tratamiento científico de este problema es reciente y hasta cierto punto todavía está en el proceso de proponer hipótesis”(Conde Martínez, C.; 2006: 110). Para Richard Rose incluso este proceso tiene ya más de dos mil años: “No hay nada nuevo en el *“lesson-drawing”*. Hace más de 2.300 años Aristóteles estudió las diferentes formas en que las ciudades griegas se gobernaban a sí mismas con el fin de aprender cómo crear el mejor sistema político.”(Rose, R. 2005:1)

¹³⁴ Dolowitz and Marsh (2000, p. 5) define policy transfer como “a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political setting (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political setting”.

Uno de los supuestos que sostiene la importancia y posibilidad de la transferencia de políticas es que los problemas que existen en un país, región o municipio, no son únicos o exclusivos de ese lugar. Por el contrario, son problemas “comunes”, que otros países, regiones o municipios también tienen. Richard Rose, uno de los autores de referencia en el área de transferencia de políticas abre sus reflexiones a partir de este supuesto en un artículo de 1991:

"Cada país tiene problemas, y cada uno piensa que sus problemas son únicos (...) Sin embargo, los problemas que son exclusivos de un país (...) son anormales (...) enfrentados a un problema en común, los responsables políticos de las ciudades, los gobiernos regionales y las naciones pueden aprender de cómo sus contrapartes en otros lugares han respondido". (Rose, R. 1991: 3)

Esta línea de pensamiento se verá reflejada en un libro posterior (Rose, R.; 1993), que además será el libro que más citas y al que más referencias hacen Dolowitz y Marsh (1996), en su famosa revisión de la literatura de mediados de década. En esta revisión de la literatura, Dolowitz y Marsh (1996) plantearán las preguntas que serán el objeto de estudio de esta rama derivada de las políticas públicas:

- ¿Qué es la transferencia de políticas?
- ¿Quién transfiere las políticas?
- ¿Por qué participar en la transferencia de políticas?
- ¿Qué es lo que se transfiere?
- ¿Hay diferentes grados de transferencia?
- ¿De dónde proceden las lecciones?
- ¿Qué factores restringen la transferencia de políticas?

La historia intelectual de la disciplina se remonta a los años 40, cuando emerge como un subcampo de la literatura de la política comparada (*comparative politics*), para luego tomar la forma de estudios de “políticas públicas”:

“Los estudios de transferencia de políticas emergen gradualmente como un sub campo en la literatura de *política* comparada (*comparative politics*). Antes de 1940 la mayoría de los estudios sobre política comparada se enfocaban en las instituciones formales del gobiernos y por lo tanto eran “Estado-centricas” (*State centred*) y demasiado descriptivas. Durante los años 40s esos enfoques dejaron

de estar a la moda y las investigaciones empezaron a examinar cómo la sociedad civil interactuaba con el Estado. En los años 60s un enfoque clave eran los análisis comparativos de políticas (*comparative policy analysis*)” (Dolowitz, D. & Marsh, D. 1996:344)

Posterior a los años sesenta, época en la que el estudio de políticas públicas como disciplina va tomando cuerpo, las preguntas sobre la transferencia de políticas son discutidas bajo el objeto de estudio de la “difusión de políticas”:

“A medida que emergía el campo de estudios sobre análisis comparativo de políticas (*comparative policy analysis*), un número de autores (...) mostraban considerable interés en un proceso al que denominaron “difusión de políticas”. Estos estudios iniciales no se preocupaban por el contenido específico de las políticas que se transferían, sino más bien buscaban explicaciones de las difusiones basadas en el *timing*, el parentesco geográfico y las similitudes en los recursos, de modo tal que tenían un enfoque más reducido que el de los estudios posteriores sobre transferencia de políticas.” (Dolowitz, D. & Marsh, D. 1996:344)

La llamada “difusión de políticas” se encuentra con una fuerte crítica a medida que llegan los años ochenta, la cual le obliga a replantearse sus objetivos y reorientar sus investigaciones en torno al “aprendizaje de lecciones” (*lesson-drawing*) y la “transferencia de políticas” (*policy transfer*):

“A medida que los estudios sobre difusión avanzaban, la debilidad del enfoque emergía; así que para 1980 una importante revisión crítica argumentó “que el mayor problema de esta tradición de investigación es que no revela nada del contenido de nuevas políticas. Su fascinación está en el proceso no en la sustancia.” Fue resultado de esta perceptible necesidad de responder a las preguntas que habían ignorado los estudios sobre difusión, que los analistas de políticas comparadas (*comparative policy analysts*) empezaron a discutir sobre aprendizaje o diseño de lecciones (*lesson-drawing*) y transferencia de políticas (*policy transfer*)” (Dolowitz, D. & Marsh, D. 1996:345)

Los estudios sobre transferencia de políticas en los años noventa se enfocaron en las *transferencias voluntarias*, “viendo al proceso como uno en el cual las políticas

implementadas en otros lugares eran examinadas por actores políticos racionales para su potencial utilización dentro de otro sistema político” (Dolowitz, D. & Marsh, D. 1996:345).

Esto cambiará en la década siguiente, ya que, de acuerdo a los autores, que escriben su artículo en 1996, “la literatura ha empezado a desarrollar preguntas acerca de las transferencias coercitivas” (Dolowitz, D. & Marsh, D. 1996:345). La discusión sobre la “voluntariedad u obligatoriedad” de las transferencias sucede en los años en los que las políticas surgidas del consenso de Washington se promueven en las nacientes democracias de la “tercera ola”.

El flujo de las influencias teóricas, que van desde la modernización de la administración pública, a través de la Nueva Gestión Pública, a las decisiones políticas de reducción y/o privatización de los servicios públicos, que además han hegemonizado el pensamiento y las prácticas gubernamentales, pueden ser estudiadas a través de los planteamientos surgidos en el campo del *policy transfer*. Lo que se hace con el estudio de la transferencia de las políticas en la década de los noventa, e incluso durante el presente siglo¹³⁵, es identificar las características del proceso que ha llevado el pensamiento puesto en marcha en el Reino Unido y en Estados Unidos a otros países¹³⁶.

La ambigüedad sobre la obligatoriedad de la implementación de las políticas como contrapartida a los préstamos para el desarrollo, deja abierta la posibilidad de diversas lecturas e interpretaciones al fenómeno global de los noventa, lo que trajo consigo una “proliferación de etiquetas y términos”. Para Diana Stone, (quien es también una de las autoras más citadas en literatura sobre el tema) es posible hacer, de entre la diversidad

¹³⁵ Ver Paul Fawcett and David Marsh (2012) “Policy Transfer and Policy Success: The Case of the Gateway Review Process (2001–10)” En *Government and Opposition*, Vol. 47, No. 2, pp. 162–185, 2012. “This article uses a putative example of successful policy transfer, the Gateway Review process (Gateway) between 2001 and 2010, to address this question (The key question is: what factors affect the success, or otherwise, of policy transfer?). The Gateway Review process was first developed in the UK in February 2001 with the aim of improving procurement decisions and outcomes in the public sector and has since been transferred to Australia, first to Victoria, then to the Commonwealth, New South Wales (NSW), Queensland and Western Australia (WA). More recently, it has been transferred to New Zealand and the Netherlands. Here, our main focus is on the early transfers from the UK to Victoria and then to the Commonwealth level and NSW in Australia.” (Fawcett, P and Marsh, D.; 2012:162)

¹³⁶ La hipótesis sobre la relación entre “privatizaciones” y su estudio en el *policy transfer*, tiene continuidad con el MS, ya que Zahariadis trata de explicar el por qué de la “agenda privatizadora” en algunos sectores y no en otros. Esto plantea una continuidad con los estudios sobre *policy transfer* y lo que en esta investigación se reconoce como el “paso previo” a la transferencia, es decir, “el llegar a la agenda”.

de términos, cierta distinción entre aquellos que sugieren la transferencia como una actividad voluntaria, y aquellos con un carácter de más obligatoriedad o coerción.

Para los primeros, es decir aquellos que surgen de una actividad voluntaria, D. Stone reconoce al menos cinco términos (Stone, D. 2003:4):

- *'lesson-drawing'* (Rose, 1993)¹³⁷
- *'policy band-wagoning'* (Ikenberry, 1990)¹³⁸
- *'policy borrowing'* (Cox, 1999)¹³⁹ .
- *'policy shopping'* (Freeman, 1999)¹⁴⁰
- *'systematically pinching ideas'* (Schneider & Ingram, 1988)¹⁴¹

Sobre aquellos términos que enfatizaron el carácter de obligatoriedad o conformidad, la autora reconoce otros cinco (Stone, D. 2003:4):

- *'penetration'* (Bennett, 1991)¹⁴²
- *'external inducement'* (Ikenberry, 1990)¹⁴³
- *'direct coercive transfer'* (Dolowitz & Marsh, 1996: 347)¹⁴⁴ .

¹³⁷ Rose, Richard. (1993) *Lesson Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*, Chatham, N.J., Chatham House.

¹³⁸ Ikenberry, G. John. (1990) 'The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning and 'Policy Band wagoning'', in E. Suleiman & J. Waterbury (eds.) *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder: Westview Press.

¹³⁹ Cox, Robert. (1999) paper presented to the conference on Global Trajectories: Ideas, International Policy Transfer and 'Models' of Welfare Reform, the Robert Schuman Centre, European University Institute, Florence Italy 25-26 March

¹⁴⁰ Freeman, Richard. (1999) "Policy transfer in the health sector", (http://www.pol.ed.ac.uk/research/working_paper1.html)

¹⁴¹ Schneider, Anne. & Ingram, Helen. (1988) 'Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design', *Journal of Public Policy*, 8(1): 61-80.

¹⁴² Bennett, Colin. J. (1991) 'Review Article: What is Policy Convergence and What Causes It?' *British Journal of Political Science*, 21: 215-233.

¹⁴³ Ikenberry, G. John. (1990) 'The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning and 'Policy Band wagoning'', in E. Suleiman & J. Waterbury (eds.) *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder: Westview Press.

¹⁴⁴ Dolowitz, David. & Marsh, David. (1996) 'Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature', *Political Studies*, 44(2): 343-57

- ‘*authoritarian imposition*’ (Ward, 1999: 58)¹⁴⁵
- ‘*policy pusher*’ (Nedley, 1999)¹⁴⁶.

La manera de aproximarse o intentar resolver la pregunta sobre la coerción o voluntariedad para la transferencia debe ubicarse en el interés, los incentivos u objetivos que hayan tenido aquellos que iniciaron la transferencia.

Esto se refiere en particular a los incentivos que los políticos hayan podido tener, ya que “en los casos de los expertos, o las instituciones supranacionales, es difícil hacer la distinción entre transferencia coercitiva y voluntaria” (Dolowitz, D. P. y Marsh, D. 2000). Los políticos tendrían así ciertos incentivos que explicarían su involucramiento en el proceso de transferencia de políticas:

“Las lecciones pueden ser utilizadas de diversas maneras y por varias razones. Tanto promotores como detractores de varias políticas usan selectivamente lecciones para ganar ventaja en la batalla para hacer que sus ideas sean aceptadas. Como diría Robertson: las lecciones del extranjero son utilizadas como verdades políticamente neutrales. (...) los adversarios usan con la misma frecuencia tales lecciones como armas políticas”(Dolowitz, D. & Marsh, D. 1996:345).

Esta discusión sobre la coercitividad o voluntariedad del proceso de transferencia será central en los estudios de *policy transfer*. Se reconocerá que hay diversos “grados” a partir de los cuales se puede medir el nivel de coercitividad, en una línea que va desde una postura de “aprendizaje” (*lesson-drawing*), en donde se decide hacer la transferencia por motivos racionales de ventaja para los involucrados, hasta la situación en la transferencia es una “imposición directa” (Dolowitz, D. & Marsh, D. 2000:13), tal y como se representa en la siguiente figura.

¹⁴⁵ Ward, S.V. (1999) ‘The international diffusion of planning: a review and a Canadian case study’, *International Planning Studies*, 4: 53-78.

¹⁴⁶ Nedley, Anthony. (1999) “Policy Transfer and the Developing-Country Experience Gap: Taking a Southern Perspective” (<http://www.york.ac.uk/depts/poli/esrc/papers/nedley.htm>)

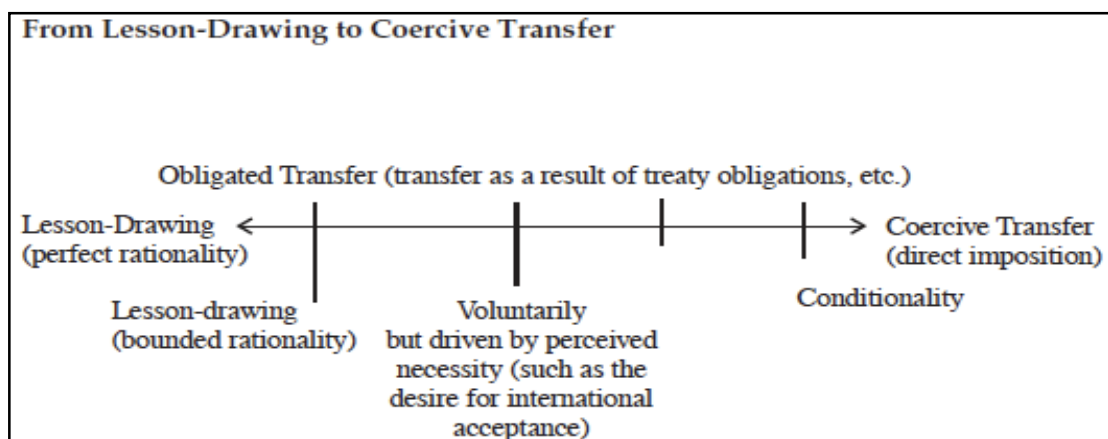


Ilustración 4. Grados de coercitividad en la transferencia de políticas

Las innovaciones premiadas que conforman la muestra de esta investigación, así como los planteamientos en cuanto al aprendizaje y la posible réplica, se ubicarían desde el centro hacia la izquierda de la línea presentada por Dolowitz y March, ya que tanto las innovaciones que conforman la muestra de la investigación, y su posterior/posible transferencia, son voluntarias más que obligatorias.

Al eje sobre la coercitividad-voluntariedad le acompañará en los estudios de la materia otro eje respecto al contenido de la política que se transfiere. Si la coercitividad se refiere al “¿Por qué se transfiere?”, el contenido de la transferencia se pregunta por el “¿Qué es lo que se transfiere?”. La interpretación que se haga sobre ambas preguntas y sus posibles respuestas será lo que determine los *tipos de transferencia*.

Sobre el contenido de lo que se transfiere, es importante reconocer la distinción entre las transferencias *internacionales* entre países y aquellas dentro de un mismo país, que sugerirían una distinción entre *la horizontalidad* de la transferencia (entre los mismos niveles de gobierno) y la *verticalidad* (del nivel nacional al local o viceversa).

La horizontalidad de las transferencias entre gobiernos del mismo nivel puede ser tanto de forma *internacional* como *dentro* del propio país, con lo que podemos tener tanto gobiernos locales que transfieren políticas desde otros países como en el mismo país. Al mismo tiempo, podemos tener el caso, cruzando estas diferencias entre lo internacional y lo vertical, de gobiernos que adopten políticas de otros países, aunque no sean del mismo nivel (por ejemplo, un gobierno nacional que adopta una política

que implementó otro gobierno a nivel local en otro país). Esto último se entiende mejor si se tiene en mente que las densidades de población de cada nivel local varían enormemente entre países, lo que hace que, por ejemplo, un país en Europa tenga menos habitantes que un gobierno local en la India o en China.

Lo que se va a transferir puede ser una política pública a nivel local o nacional que, como ya se ha sugerido, puede ser transferida al mismo nivel (local-local o nacional-nacional) o entre niveles de gobierno distintos. Lo anterior hace que, más que el origen y el destino, lo que sea útil para el análisis de la transferencia tenga que ver con el contenido de lo que se transfiere, que puede articularse a través de un programa específico, un instrumento, una ley, o incluso por medio de una estrategia transversal que incluya diversos sectores. Para Dolowitz y Marsh (2000:12), existen las siguientes posibilidades de contenidos sobre lo que se transfiere:

1. Objetivos de las políticas,
2. Contenidos de las políticas,
3. Instrumentos de política,
4. Programas de política,
5. Instituciones,
6. Ideologías,
7. Ideas y actitudes,
8. Lecciones negativas

Con los elementos sobre la horizontalidad y la verticalidad en mente, así como las posibilidades de aprender tanto fuera como dentro del país, la discusión sobre las *tipologías*, atravesadas por el eje de la coercitividad y el contenido, se ha realizado en torno a los factores que explican los diversos grados de transferencia.

Tras reconocer las distintas tipologías propuestas por el campo de estudio de la transferencia de políticas, Conde Martínez¹⁴⁷ propone que las principales variables que explican el proceso son (2006:113): a) la intensidad de las restricciones, b) la

¹⁴⁷ El capítulo de Conde Martínez en el libro de las Naciones Unidas sobre transferencia de políticas, permite entender la relación entre este campo de estudios y los premios a las innovaciones, los cuales se describen en los otros capítulos del mismo libro, y son precisamente el objeto de estudio de esta investigación.

institucionalización, c) internacionalización, d) compromiso político, y e) conocimiento.

Es importante recalcar el aspecto relacionado con la “gestión del conocimiento”, ya que no se trata única o sencillamente de la labor de obtención de información, al costo que eso implicaba, sino que ahora se le agrega la tarea de la “gestión”, el “uso de la información”. El aspecto interpretativo que esta investigación trata de señalar es parte de esta preocupación por las “maneras de usar/leer/interpretar” la información. Las estrategias de distribución de la información, desplegadas por los emprendedores, encajan con las tareas de argumentación y persuasión que le hemos atribuido a los promotores de las innovaciones (*policy entrepreneurs*).

De las discusiones sobre las variables que explican el proceso, se han desprendido una serie de inferencias en torno a los factores que ayudarían a quienes quisieran replicar alguna innovación en el futuro. Lo anterior se debe a que las discusiones sobre las variables que pueden influir en la transferencia de las políticas vienen acompañadas por un interés por generar herramientas que sirvan a los tomadores de decisiones que quieren iniciar un proceso de réplica. Dicho en otros términos, además de los estudios descriptivos-explicativos sobre la transferencia de políticas, existen recomendaciones de tipo prescriptivas, que pretender sugerir estrategias y elementos que los “replicadores” deberán tomar en cuenta si quieren tener éxito.

La relación entre la descripción y la prescripción en los estudios sobre la transferencia de políticas se sitúa claramente cuando toca el turno de explicar el papel de *los actores* involucrados, así como el rol que jugaron en el proceso, lo cual ha generado, a partir de las experiencias, una serie de recomendaciones y pasos a seguir.

De acuerdo a la revisión de la literatura que hacen Dolowitz y Marsh (2000:10), se han establecido nueve¹⁴⁸ categorías o tipos de actores que pueden participar en el proceso de la transferencia de políticas:

¹⁴⁸ En una revisión previa, los mismos autores había reconocido 6 en vez de 9 categorías: “This literature identifies six main categories of actors involved in policy transfer, although in any specific case of transfer more than one category of actor is likely to be involved: elected officials, political parties, bureaucrats/civil servants, pressure groups, policy entrepreneurs/experts, and supra-national institutions.” ”. (Dolowitz, D. & Marsh, D. 1996:344) En su texto del año 2000 reconocen que han extendido el número, e incluso reconocen que puede haber diferencias en ello, al mencionar a otra autora:

1. Funcionarios electos,
2. Los partidos políticos,
3. Burócratas / funcionarios públicos,
4. Grupos de presión,
5. Emprendedores de políticas y expertos,
6. Corporaciones transnacionales,
7. Think-tanks,
8. Las instituciones gubernamentales supranacionales e instituciones no gubernamentales
9. Consultores

Cada actor lleva asociada una tarea o rol específico en el proceso, de acuerdo con su posición institucional o los recursos con los que cuenta. Una distinción que, además, aparece en un libro de las Naciones Unidas (del cual nos ocuparemos más adelante con detalle), propone la clasificación de los “actores y papeles relevantes en el proceso de la transferencia” (Sing Chahl, L. ; 2006: 142), resumida en la Tabla 14.

La literatura sobre replicabilidad atiende a la pregunta sobre el cómo se identifica, se conoce, o se *documenta*¹⁴⁹ lo que se va a transferir (You, N. y Kitio, V.; 2006:112):

- "¿Cómo están las mejores prácticas identificadas y documentadas? Las iniciativas se identifican y documentan a través de tres medios principales:
- Búsqueda por criterios, hecha por una red mundial de instituciones que representan a todas las esferas del gobierno, el sectores privado y la sociedad civil;
 - Convocatorias a las mejores prácticas mediante el incentivo del premio bienal de Dubai a las Mejores Prácticas, así como otros premios y sistemas de

“we identified nine main categories of political actors engaged in the policy transfer process: elected officials, political parties, bureaucrats/civil servants, pressure groups, policy entrepreneurs and experts, transnational corporations, think tanks, supra-national governmental and nongovernmental institutions and consultants (...) We dealt with the first six in our earlier works and Diane Stone deals with the seventh in this volume” (Dolowitz, D. & Marsh, D. 2000:10)

¹⁴⁹ “Best practices are documented by the people, communities and organizations that are directly involved in their implementation. They include all spheres of government, the private and civil society sectors, professional associations, etc.2 (Documented best practices are the intellectual property of the submitting parties within the public domain) (...) The documentation of best practices is considered to be a capacity-building exercise and an exercise in self-appraisal.” (You, N. y Kitio, V.; 2006:112)

reconocimiento; y

- Desarrollos e investigación en curso.

Es importante recordar que, a lo largo del argumentario sobre la transferencia, se utiliza el término “*good practice*”, traducido en este caso como “buena práctica”, y no se utiliza la palabra “*innovations*”, para referirse a lo que se transfiere. Esto es importante mencionarlo ya que los trabajos publicados por la comunidad epistémica de los premios tratan de distanciarse del concepto de “buenas prácticas”¹⁵⁰.

La literatura se refiere a este proceso de identificación en términos de “gestión del conocimiento” (*knowledge management*). Aunque este proceso de documentación sea importante, no es el punto central de la investigación, que asume y trabaja con ciertas “alternativas ya documentadas”, en la línea en la que la propia literatura sugiere. En cualquier caso es importante reconocer que la elaboración intelectual respecto al manejo de la información es amplia y específica, tanto en sus objetivos como en sus audiencias e instrumentos, tal como lo demuestra la siguiente tabla (You, N. y Kitio, V.; 2006:112).

Tabla 11. Marco de la gestión del conocimiento de las mejores prácticas

Objetivos/actividades Instrumentos	Audiencias objetivo/usuarios	Instrumentos
Crear conciencia (<i>Awareness-Building</i>)	<ul style="list-style-type: none">• Público informado• Medios de comunicación• Profesionales de los medios• Tomadores de decisión	<ul style="list-style-type: none">• Dubai Award (DIABP)• ICLEI Local Initiatives• Stockholm Challenge Award• UNDP Equator Initiative• UNEP success stories• UN Public Service Awards
Redes e intercambio de información	<ul style="list-style-type: none">• Hacedores y decisores de políticas• Profesionales de campo• Instituciones de entrenamiento y desarrollo de liderazgo	<ul style="list-style-type: none">• Bases de datos de mejores prácticas• Publicaciones/ artículos• Páginas de Internet, boletines• Listas de correos

¹⁵⁰ “Innovaciones en la gobernanza no son lo mismo que “buenas prácticas”. Una buena práctica puede ser definida como una iniciativa exitosa del gobierno que se ha consolidado con el tiempo, mientras que una innovación es una práctica nueva. La diferencia principal, por lo tanto, se encuentra en el marco de tiempo. Una innovación puede convertirse en una buena práctica si es sostenible y produce resultados a largo plazo.” (UNDESA, UN-Habitat; 2007:11)

Objetivos/actividades Instrumentos	Audiencias objetivo/usuarios	Instrumentos
Herramientas de aprendizaje y desarrollo de capacidades	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones de capacitación y desarrollo de liderazgo. • Asociaciones de autoridades locales • Asociaciones de profesionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de caso de las mejores prácticas • Libros compilaciones de mejores prácticas. • Reseñas temáticas y artículos • Materiales de trabajo
Aprendizaje entre pares y de comunidad a comunidad (Peer Learning and Community-to-community)	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones de profesionales. • Redes de NGOs/CBOs • Organizaciones internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia bi y multi lateral. • Guías para la transferencia, métodos y herramientas • Emparejar oferta y demanda de experiencia • Conferencias y seminarios • Servicios de asesoría
Desarrollo de la Política	<ul style="list-style-type: none"> • Tomadores de decisión a todos los niveles • Grupos de promueven políticas • Gobiernos nacionales • Organizaciones internacionales e inter gubernamentales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bases de datos sobre políticas urbanas y legislación necesaria • Tendencias en políticas y respuestas • Guías normativas • Reporte sobre el estado de la ciudades en el mundo.

Para los fines de esta investigación, lo que interesa es reconocer el trayecto de las discusiones dentro del campo de estudio de la transferencia de políticas, ya que esto permite entender de qué modo se ha llegado a los planteamientos del *paradigma de la innovación*, que son aquellos que han sido seleccionados como objeto de estudio.

6.2 ¿Qué le falta al enfoque de policy transfer? Antes del *proceso de transferencia*, se debe *decidir* sobre lo que se va a transferir.

La literatura sobre transferencia de políticas, en particular aquella relacionada con los premios, reconoce que hay diversas maneras de conocer alternativas susceptibles de ser replicadas (una de estas es a través de los premios que forman parte del objeto de estudio de esta investigación), para lo que luego sugiere mecanismos de documentación¹⁵¹ de las políticas replicables. Siguiendo el planteamiento, la literatura

¹⁵¹ Propuesta de formato de documentación:

luego sugeriría ciertas cuestiones sobre lo que es necesario hacer para que la transferencia tenga éxito. Entre estos dos momentos hay un proceso que la literatura “se salta” o evita tratar, que es el momento intermedio, e ineludible, sobre “la decisión”.

Esta decisión no se reduce a un único momento ni a una única persona. Las decisiones en democracia no se toman de forma individual, sino que implican la deliberación y aceptación de todos aquellos que forman parte del largo y complejo proceso de formulación de las políticas públicas.

A este “tipo de decisión”, que corresponde al proceso de “acceso a la agenda de gobierno”, en los términos con los que trata el tema la disciplina especializada, le antecede el ejercicio del analista de políticas (sujeto al cual se dirige esta investigación), el cual deberá interpretar las alternativas disponibles desde estos términos, es decir, pensando en que la innovación que sugiera para ser replicada deberá librar la batalla de la aceptabilidad y acceso a la agenda.

El analista, de acuerdo al marco teórico de esta investigación, tiene la opción de acercarse a las alternativas *interpretándolas* de acuerdo a los componentes que *serán indispensables para garantizar el acoplamiento de las corrientes*, y por ende, lograr acceder a la agenda. Una vez conseguido, esto es, cuando la innovación sea aceptada por los tomadores de decisión, podrán seguirse los pasos planteados por la literatura sobre transferencia de políticas¹⁵².

“The documentation process makes use of a standardized reporting format. This format is the product of consensus between all partners of the network. It has evolved over time as a function of lessons learned and in response to emerging issues and trends. It is essential to:

- Facilitate the hand-holding and capacity-building functions of partners;
- Develop and disseminate a common set of guidelines;
- Facilitate the assessment process; and
- Enable comparative analysis and the identification of lessons learned.

The combined use of a common set of criteria and a standardized reporting format has been particularly useful in identifying and analysing lessons learned in terms of identifying:

- How people and communities perceive their problems and what empowers them to undertake or initiate change;
- Obstacles that people and their communities face and the approaches that are particularly effective in overcoming them;
- The respective roles, responsibilities and contributions of different social actors and partners;
- Contributing factors in sustaining an initiative, and conversely, the mitigating factors that cause initiatives to fail; and
- Promising policy options, effective institutional frameworks and governance.”

(You, N. y Kitio, V.; 2006:112)

¹⁵² En resumen, lo que se ha desarrollado en la literatura, son los pasos para facilitar la implementación de alternativas seleccionadas, pero esto es el momento posterior al del interés de esta tesis. Esta investigación se enfoca en el momento de la “selección de alternativas” que “luego” buscarán ser

En el estudio del proceso de transferencia de políticas se ha reconocido el papel de aquellos *emprendedores* de la transferencia¹⁵³, actores que, con distintos nombres¹⁵⁴, son definidos en relación a su papel como promotores de las innovaciones, encargados de que las ideas circulen y atraviesen las diferentes etapas del proceso.

Sin embargo, a la tarea del emprendedor en el proceso de la transferencia le ha precedido el ejercicio cognitivo y poco problemático de la decisión: ¿cómo ha elegido *esa* idea y *no otra*? Previo al proceso de transferencia, los emprendedores deben decidir la idea que desean promover.

Este ejercicio, del análisis de las alternativas, está condicionado por la estrategia de la transferencia. De seguir con los planteamientos de la guía sobre transferencias, se reconocería que no sólo es una decisión que debe tomar el emprendedor, sino que debe hacer que los demás actores que participan en el proceso de la transferencia inviertan también sus recursos en *esa* idea y no en otra.

“replicadas” (entendiendo la réplica como “etapa de la implementación”). Pese a las críticas a la visión de “stages” o “etapas” del modelo de políticas públicas, la primera fase es útil para distinguir el momento en el que se centra esta investigación, ya que trata de reflexionar sobre los problemas de la definición del problema, la decisión y el acceso a la agenda.

¹⁵³ Y aunque se pueden criticar las distintas estrategias de réplica, bajo los supuestos culturales y contingentes de la política, es posible al menos reconocer algunas de las características y estrategias de quienes han impulsado los cambios: los “policy entrepreneurs” o emprendedores de política. Se propone que se vea al analista de políticas como un policy entrepreneur, más cercano a la versión de Giandomenico Majone y de Zahariadis.

¹⁵⁴ “Political scientists have called these actors “**policy entrepreneurs**” (Kingdon, 1984 Kingdon J. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown and Co.), “**idea brokers**” (Smith, 1993 Smith J. A. (1993) *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: The Free Press.), “**carriers, exporters, and inducers**” of ideas (Stone, 2001 Stone D. (2001) *Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas*. Centre for the Study of Globalisation and Regionalization. CSGR Working Paper No. 69/01 April 2001), “**generalist actors**” (Nay and Smith, 2002 Nay O. and Smith A. (eds.) (2002) *Le gouvernement du compromis. Courtiers et géne’ralistes dans l’action politique*. Paris: Economica.), “**transfer entrepreneurs**” (Dolowitz and Marsh, 1996 Dolowitz D. and Marsh D. (1996) *Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature*. *Political Studies* 44(2): 343–357.), “**transfer agents**” (Stone, 2004 Stone D. (2004) *Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy*. *Journal of European Public Policy* 11(3): 545–566.) and “**norm entrepreneurs**” (Finnemore and Sikkink, 1998; Finnemore M. and Sikkink K. (1998) *International norm dynamics and political change*. *International Organization* 52(4): 887–917. Slagter, 2004 Slagter T. (2004) *International norm entrepreneurs: a role for middle powers?* Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association. Montreal, Canada, 17 March.). Their activities may take place in various settings, such as public organisations or non-state organisations dedicated to producing ideas and norms, policy forums and networks, epistemic communities or advocacy coalitions.” (Nay, O.; 2012:54).

De este modo se puede decir que al “proceso de transferencia” le antecede la decisión/voluntad de replicar. Esto significa, en términos de políticas públicas, que para que pueda decidirse a favor de la réplica, la innovación debe estar en la **agenda**, por lo que el primer paso en un análisis sobre las alternativas disponibles tendría que relacionarse con la agenda y cómo se suben los temas a ella. En particular, el papel que se asigna a los emprendedores de políticas para conseguirlo.

**TERCERA PARTE: INTERPRETACIÓN DE LAS
INNOVACIONES PREMIADAS A TRAVÉS DEL
ENFOQUE DE FLUJOS MÚLTIPLES.**

En este apartado corresponde observar las *alternativas* a través del enfoque de flujos múltiples (MS). Cabe recordar que la presente investigación pretende ponerse en la piel de los tomadores de decisión y su rol de *artesanos* en la construcción de argumentos. Por lo tanto, busca analizar lo que sucede *una vez que* los actores *han decidido* que van a replicar (o buscar inspiración en) alguna política pública (por ejemplo, las innovaciones locales premiadas que constituyen el objeto de estudio de esta investigación).

En su esfuerzo por explicar los cambios en las políticas, el MS ayuda a hacer cognoscible/pensable este proceso de búsqueda, ya que sugiere un marco que, por un lado, reconoce “corrientes particulares”, con sus propias peculiaridades, contradicciones, intereses y lógicas, y, al mismo tiempo, reconoce momentos de cruce o encuentro entre esas corrientes, acontecimientos que, aún sujetos a la contingencia propia de la política, son los más propicios para que los cambios en las políticas públicas sucedan. Incluso negando las posibilidades “prescriptivas” de la teoría, ésta no pierde sus capacidades “descriptivas”¹⁵⁵, más aún cuando los objetos de estudio comparten características esenciales, como es la cuestión electoral y la comprensión procedimental de la democracia en aquellos países en los que se ha aplicado el enfoque y en los que se pretende aplicar en el marco de esta investigación.

7. LOS PREMIOS A LAS INNOVACIONES: SOLUCIONES BUSCANDO PROBLEMAS.¹⁵⁶

El diseño o la forma en la que se presenta la información en las páginas de Internet de los premios sugiere un camino para empezar el proceso de lectura de las alternativas:

¹⁵⁵ Esto recuerda de algún modo la discusión que existe sobre el análisis de Marx sobre el capital y su validez en relación a la hipótesis política acerca de la eventual emancipación del proletariado, y quizás lo más parecido a lo planteado en esta investigación sea la postura de algunos autores (p.e. académicos como David Harvey) que argumentan que, aunque su “prescripción” no sea acertada (debido a distintos factores como la globalización, las nuevas fases del capitalismo, la falta de claridad sobre lo que hoy significa la clase obrera, etc.) su análisis “descriptivo”, en particular sobre las contradicciones internas del capital, no deja de estar en vigor.

¹⁵⁶ Resultados preliminares de este análisis a partir de primeras fuentes de los casos premiados fueron publicados en la revista “*Américas, the Johns Hopkins Journal in Latin American Studies*”, bajo la siguiente referencia: Palomares Rodríguez, Erick G. (2012) “Public Local Innovative Practices in Latin America: An Analysis of Internet Databases of 11 Awards for Social Innovations”. *Américas, the Johns Hopkins Journal in Latin American Studies*, 2012 edition, volume 3 issue 1. Pag. 70-81.

preguntarse por el problema para el que se busca solución. O dicho en los términos del MS, lo que se encuentra en las páginas de Internet son soluciones buscando problemas.

Los criterios de los premios, la factibilidad técnica y la aceptabilidad de los valores como contenidos de la definición de “innovación”.

Hablar de los criterios utilizados en los premios es hablar al mismo tiempo de la definición del concepto de “innovación”. Los premios y las experiencias reconocidas forman parte de la historia intelectual del concepto de innovación utilizado en los estudios sobre administración pública (Borins, 2014). Los criterios utilizados en los concursos reducen o sintetizan los debates a través de características que deben cumplir las políticas públicas y los gobiernos que quieran ser llamados “innovadores”. En otras palabras, si un actor en el gobierno supone que lo que hace es innovación, debe revisar si su política cumple con los criterios que marca la convocatoria y aplicar al concurso.

Tenemos como resultado una definición del concepto de *innovación* que se reproduce y retroalimenta constantemente en la relación que hay entre la comunidad académica (o *policy community*) que determina los criterios del premio (ya que son los trabajos de estos académicos y sus discursos los que dan el contenido teórico de lo que es aceptado y definido como innovación de manera conceptual), y los actores en el gobierno que reconocen esos criterios en las políticas públicas que han implementado (incluso sin haber estado al tanto del concepto de “innovación” y sus criterios cuando diseñaron la política pública). Esta dinámica hace que la definición de innovación esté además acompañada de casos *reales*, *ejemplos* de lo que *es* una *innovación*. Las similitudes y las diferencias en los criterios de los distintos premios se convierten por tanto en el eje de las discusiones sobre el contenido de la definición de “*innovación*”.

Si los criterios de los premios son las características que hacen de la política pública una alternativa deseable y recomendable para ser replicada, su obligado cumplimiento para ser premiadas recuerda la advertencia sobre los “criterios de supervivencia” del MS. ¿Cuáles son los criterios que las instituciones y “expertos” que participan en la evaluación de los premios *aseguran* que cumplen las innovaciones disponibles en Internet? Se pueden observar las similitudes y diferencias en cada premio para tratar de encontrar los criterios esenciales que pueden guiar la búsqueda y nutrir los argumentos

de los emprendedores de políticas que busquen promover alguna de las innovaciones que encuentren en la red.

En la Tabla 12 se presenta una lista de los distintos criterios por los que han atravesado las alternativas disponibles tanto en el Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local¹⁵⁷, como en el premio de la CEPAL¹⁵⁸:

Tabla 12. Criterios utilizados en los distintos premios

	CEPAL	Agora	BEL	Brasil	UNICEF Brasil	Chile InnovacionCiudadania	Chile Territorio	CIDE	Perú	Colombia
Innovación	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Eficiencia	X		X	X				X		
Eficacia	X	X		X	X			X	X	
Sostenibilidad	X	X	X	X	X					
Replicabilidad	X	X		X						X
Políticas Públicas	X									X
Responsabilidad Social	X									
Contextualización		X							X	
Transversalidad		X	X							
Participación		X	X			X		X	X	X
Deliberación		X								
Relación con otros actores			X							X
Gestión municipal			X			X				
Empoderamiento de la comunidad			X							

¹⁵⁷ Revisado por última vez el 26 de Marzo del 2015:

<http://www.innovacionlocal.org/bancodeinnovaciones.php?lang=es>

¹⁵⁸ Criterios para la selección del premio de la CEPAL-ONU. (Rey de Marulanda, Nohra y Tancredi, Francisco B.; 9-12: 2010): 1. Innovación, 2. Consideraciones de la relación entre costos y resultados, 3. Potencial de replicabilidad, 4. Potencial de transformarse en política pública, 5. Efectos sobre los determinantes de la pobreza, 6. Potencial para reducir la discriminación y la exclusión, 7. Desarrollo de la responsabilidad social, 8. Potencial de sostenibilidad

	CEPAL	Agora	BEL	Brasil	UNICEF Brasil	Chile InnovacionCiudadania	Chile Territorio	CIDE	Perú	Colombia
Relación gobierno-sociedad			X	X		X			X	
De acuerdo al marco legal					X					
Atención a demandas								X		
Transparencia								X		
Institucionalización								X		

Los criterios de los premios que conforman el Observatorio Latinoamericano de Innovación Pública son, de algún modo, compartidos por los otros premios de la red coordinada por la Universidad de Harvard (que se asume como la inspiradora de buena parte de los premios a nivel internacional)¹⁵⁹, además de los premios otorgados por la

¹⁵⁹ “The Innovations Awards model was found to be such an effective tool for identifying and disseminating innovative programs and policies that the Ford Foundation replicated the model worldwide. Beyond these members, who make up the Global Public Innovation Network, the Innovations in American Government Awards program has inspired many more award and recognition programs and has provided guidance to organizations interested in developing their own awards, prizes, and challenge programs”

Revisado en la página web por última vez el día 26 de Marzo del 2015
<http://www.innovations.harvard.edu/awards-programs/award-model>

“comunidad internacional” a través del premio de ONU-Habitat¹⁶⁰ y el premio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL-Fundación Kellogg¹⁶¹.

De acuerdo a Peter Spink y Marta F. Santos (2008:71-72), del premio brasileño coordinado por la Fundación Getulio Vargas, es posible establecer una narrativa cronológica de relación entre el premio de Harvard y los demás miembros del Liaison Group, con un papel central de la Fundación Ford, que viene desde el lanzamiento en 1985 del premio norteamericano “Innovations in American Government Awards Program”, y desde esa fecha la Fundación Ford ha estado promoviendo actividades similares en otros países. En esos otros países puede encontrarse el caso del premio en Filipinas “Galing Pook”, el cual fue concebido por un grupo de promotores de cierta visión del gobierno local, y del empoderamiento de las comunidades locales; administrado por el Instituto Asiático de Gestión (*Asian Institute of Management*), el premio fue lanzado oficialmente en Octubre de 1993.

¹⁶⁰ De acuerdo al formulario para inscripción a la edición del 2014, que aparece en la página de Internet, revisado por última vez el 24 de Abril del 2015:

http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1249:premio-internacional-de-dubai-inscripciones-abiertas&catid=32:genero&Itemid=210

Criterios para premiar una buena práctica según el premio ONU-Habitat-Dubai:

1. Impacto: La buena práctica debe demostrar un impacto positivo y tangible en mejorar las condiciones de vida de las personas, particularmente de los pobres y de las personas que están en desventaja.

a. Vivienda sustentable y desarrollo comunitario

b. Desarrollo urbano y regional sostenible

c. Gestión sustentable, eficaz, responsable y transparente de asentamientos.

2. Asociación: Las Mejores Prácticas deben fundamentarse en asociaciones con al menos dos de los actores antes mencionados en el punto 4 ¹⁶⁰

3. Sostenibilidad: Las Mejores Prácticas deben generar cambios duraderos en al menos una de las áreas mencionadas a continuación:

a) Marcos legislativos y reglamentarios, leyes o normas que reconocen de manera formal las cuestiones y problemas que han sido tratados.

b) Políticas sociales y/o estrategias sectoriales a nivel (sub) nacional que tengan la posibilidad de réplica en cualquier otra parte;

c) Marcos institucionales y procesos para la adopción de decisiones; que asignen papeles y responsabilidades claros a varios niveles y grupos de actores, tales como organizaciones gubernamentales y comunitarias centrales y locales.

d) Sistemas de gestión eficaces, transparentes y responsables que hagan uso más efectivo de los recursos humanos, técnicos, financieros y naturales.

4. Liderazgo y habilitación de la comunidad.

5. Igualdad de género e inclusión social.

6. Innovación dentro del contexto local y transferibilidad.

7. Transferencia.

¹⁶¹ Los criterios para la CEPAL se han extraído del libro de Rey de Marulanda, Nohra y Tancredi, Francisco B. (p. 9-12: 2010)

Los mismos autores destacan que el premio respondía de cierto modo a una legislación de 1991 (*Local Government Code* of 1991), el cual da bastante autonomía a los gobiernos locales. Brasil fue el siguiente en establecer un premio en 1996, también antecedido de cambio a la constitución que establecía un mayor desafío en la provisión de servicios.

En esta relación entre cambio constitucional e inicio de un premio, cronológica se puede situar también el premio mexicano, que surge en el 2000 en un contexto en el cual a los gobiernos locales se les había otorgado cierta autonomía tras la reforma en 1999 del artículo 115 de la Constitución Mexicana. El premio es coordinado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Otros premios que surgen apoyados por la fundación Ford, además del brasileno y mexicano, y filipino, están el Sudafricano “Impumelelo”, programa creado por organizaciones no gubernamentales; así como el programa de “Native American” en Estados Unidos, también coordinado por el Escuela Kennedy de Harvard. Le seguirán el premio en Chile, en China, Perú, Kenia, Tanzania y Uganda

En todos estos casos, el premio no fue visto como un fin en sí mismo, sino como un instrument:

"En todos estos casos, el uso del enfoque de acceso abierto a los premios no fue visto como un fin en sí mismo, después de todo no hay nada nuevo acerca de dar premios por rendimiento -pero como un instrumento importante para enfocar el debate sobre las posibilidades de acción y proporcionar una respuesta independiente a la pregunta: "¿Cómo está el gobierno respondiendo a los desafíos de hoy?" "(Farah, MFS y Spink, P .; 2008: 71-72).

A continuación se muestran, a modo de ejemplo sobre la relación entre los premios, los criterios utilizados por la universidad de Harvard, el premio en Sudáfrica y el premio de Filipinas, todos ellos miembros de la red Liaison Group, cuya distribución

geográfica permite establecer ciertas coordenadas en torno a la globalización de los criterios que definen el concepto de innovación¹⁶²:

Tabla 13. Criterios aplicados por otros premios

PREMIO	Criterios
Innovation in American Government Awards Program Harvard University www.innovations.harvard.edu	<u>Novedad:</u> un salto de la creatividad <u>Eficacia:</u> resultados tangibles <u>Importancia:</u> aborda un problema de interés público <u>Transferibilidad:</u> replicabilidad y escalabilidad
Impumelelo Innovations Awards Trust South Africa www.impumelelo.org.za	<u>Innovación:</u> La medida en que ha habido iniciativa, creatividad y nuevos procedimientos para abordar las principales cuestiones relacionadas con la pobreza. <u>Participación del Gobierno:</u> Participación de Gobierno y las asociaciones (<i>partnerships</i>). <u>Eficacia:</u> El grado en que el proyecto ha logrado o está en camino de lograr sus objetivos declarados y otros resultados socialmente deseables. <u>Impacto sobre la Pobreza:</u> El efecto demostrable del proyecto en la mejora de la calidad de vida de las comunidades pobres y de los individuos. <u>Sostenibilidad:</u> La viabilidad y el posible funcionamiento del proyecto dentro de las restricciones como la financiación, la dotación de personal y así sucesivamente. <u>Replicabilidad:</u> El valor del proyecto en la enseñanza a otros sobre nuevas ideas y buenas prácticas para los programas de reducción de la pobreza
Gawad Galin Pook Awards. Filipinas.	Los principales criterios de selección incluirán si el programa tiene un -impacto positivo en las cuestiones económicas, socioculturales, ambientales y de equidad de género; -si promueve el empoderamiento de los ciudadanos; -si es transferible y sostenible; -si es eficiente; -y si hace un uso creativo de los poderes locales proporcionados por el LGC y la legislación relacionada.

162 Los datos para el premio de Harvard y Sudáfrica corresponden a la Tabla 1 “*Criteria that Define an Innovation*” en *Guide for the transfer and adaptation of innovations in governance Practical Tools and Steps*. (2007:10). Los datos sobre el premio de Filipinas se extraen de A. Panadero (2006: 158-159.)

Todos estos criterios, así como la relación entre los “expertos” que participan en su establecimiento y evaluación, conforman en su conjunto lo que puede ser considerada una amplia comunidad de políticas, en diálogo continuo y transfronterizo, como queda claro en la publicación de las Naciones Unidas “*Innovations in Governance*” (2006), que establece de modo referencial los criterios que conforman esta especie de *primeval soup*, por usar los términos del MS.

Los “criterios” de los premios (tanto de selección como de premiación) son producto de un acuerdo compartido –por la comunidad de políticas- sobre lo “posible”, es decir, las alternativas que otros deberían observar/aprender. En palabras de Kingdon, “algunos de los criterios para la supervivencia, como la viabilidad técnica y la aceptabilidad de los valores, son internos a la propia comunidad de políticas.”(1995:131). En la Tabla 14 se presentan las distintas definiciones que los premios dan sobre “innovación”:

Tabla 14. Definiciones de innovación

PREMIO	Definición sobre innovación
El Ágora. Argentina.	La práctica involucra mecanismos innovadores para la coordinación de las acciones intra e interorganizacionales y para la toma de decisiones. La experiencia ha desarrollado estrategias y/o instrumentos para la gestión creativos y eficaces.
Banco de Experiencias Locales. Argentina.	Se entiende como la capacidad de enfrentar situaciones de una nueva manera respecto de la historia organizacional de un municipio con el fin de obtener mejores resultados, incrementando su eficacia, eficiencia y/o efectividad. Las innovaciones no necesariamente se refieren a algo nuevo y original; muchas veces una innovación puede tratarse de la combinación de elementos existentes o soluciones conocidas, adaptadas a circunstancias específicas en formas o procesos nuevos. En la evaluación se busca verificar cuánto innova la experiencia en: a.La idea (en función del sector en que se desarrolla la experiencias) b.La estrategia y/o metodología de implementación c.Los mecanismos de gestión de los recursos (materiales, financieros, humanos) d.Los mecanismos de gestión política del proyecto e. Los mecanismos de monitoreo y evaluación
Buenas prácticas para el Desarrollo de los Territorios. Chile.	Se trata de iniciativas en las que se han plasmado nuevos modos de relación entre los diferentes actores y de adecuación de la gestión pública para ir haciendo del espacio territorial identificado un espacio de desarrollo social, cultural, económico

PREMIO	Definición sobre innovación
	y ambiental que obtiene resultados concretos y potencia el progreso y la mejora de vida de los habitantes de forma equitativa, inclusiva y sostenible.
Programa Gestão Pública e Cidadania. Brasil.	Mudança Quantitativa ou Quantitativa em relação a práticas anteriores
Premio Innovación y Ciudadanía. Chile	Innovación: Orientado a identificar las experiencias que innovan culturalmente en la relación estado-sociedad civil e introducen cambios específicos en la gestión pública. Este criterio define la innovación como un proceso que implica la incorporación de nuevas prácticas, las que pueden ser originales o corresponder a redefiniciones o adaptaciones de prácticas existentes o en desuso. La innovación se sitúa desde la identificación de cierta problemática a superar, o la concepción de un cambio, hasta su materialización. Se exigió que la innovación hubiera alcanzado, en algún grado, esta última etapa del proceso innovativo y que sus participantes fueran conscientes de dicha innovación. Junto a ello, se priorizó que la innovación tuviera un carácter más cultural que tecnológico, es decir, orientada a la introducción de nuevas ideas, nuevas concepciones de administración de recursos, de relación con el medio y la comunidad, de organización social. La diversidad de objetivos y de contextos de las iniciativas han hecho imposible manejar un concepto de innovación en términos de una definición sustantiva respecto a la cual se pueda evaluar y seleccionar. Esto motivó que se conjugaran, por una parte, la propia versión de la iniciativa respecto de lo innovador de sus prácticas y, por otra, la evaluación de esta característica por parte de expertos en cada tema. En la medida en que el número de iniciativas a evaluar fue decreciendo, fue posible agruparlas temáticamente y, enfrentadas a sus pares, considerar más objetivamente su carácter innovador.
Premio Gobierno y Gestión Local, México - ver criterios	APORTES DE INNOVACIÓN: Se consideran las características del programa, de acuerdo a la experiencia del evaluador, que muestran en qué grado el programa está desarrollando formas originales o alternativas creativas para ofrecer servicios o dar respuestas a la ciudadanía.
Foro Nacional por Colombia	Carácter Innovador: Experiencias que incorporan nuevas prácticas, que sean originales o que correspondan a adaptaciones de otras prácticas existentes
Experiencias en Innovación Social, CEPAL-Fundación W.K. Kellogg.	¿Cómo definimos innovación social? Son nuevos procesos, prácticas, métodos o sistemas para llevar a cabo procesos tradicionales o tareas nuevas que se hacen con participación de la comunidad y los beneficiarios. Estos se transforman en actores de su propio desarrollo, fortaleciendo así el sentimiento de ciudadanía. La innovación social debe ser sostenible en el tiempo y replicable en otros lugares.
Innovation in American	Novelty: a leap of creativity

PREMIO	Definición sobre innovación
Government Awards Program Harvard University	
Impumelelo Innovations Awards Trust South Africa	Innovativeness: The extent to which initiative, creativity and new procedures have been developed to address major poverty related issues.

Lo que esto sugiere, siempre de acuerdo a un análisis que intente utilizar el MS para interpretar las innovaciones premiadas, es que, para entender los criterios, se debe entender también la comunidad que los genera (que, tal como se verá en el apartado siguiente, son al mismo tiempo “juez y parte”, ya que es la misma comunidad la que teoriza sobre los criterios y al mismo tiempo observa y califica o juzga las prácticas que han concursado). Las experiencias premiadas son los ejemplos de la teoría.

7.1 Las páginas de Internet: la frontera entre el “policy stream” y el “problem stream”.

Las páginas de Internet sobre las políticas innovadoras premiadas ofrecen la posibilidad de hacer una búsqueda a partir de diversos “índices”. Las posibilidades de interpretación ponen a prueba el MS, en relación a lo que debe interpretarse como parte de la corriente de políticas y la corriente de los problemas.

Esta tesis sugiere que la búsqueda en Internet a través de las categorías que consideran criterios técnicos o de “factibilidad”, así como elementos descriptivos (como el tamaño del municipio, si es rural o urbano, por ejemplo), remita al flujo de las políticas (*policy stream*), mientras que si se hace a través del criterio de las “áreas” o “temas” que “atiende” la innovación, se remite al flujo de los problemas (*problem stream*).

El MS sirve para hacer un análisis respecto a la información de Internet, de modo que permite distinguir entre información para la corriente de las políticas (la información sobre el contenido de la política, que el emprendedor necesitará cuando deba argumentar y aportar evidencias respecto a la política que promueve), y la información

que corresponde a la corriente del problema que, de acuerdo al enfoque, tiene más que ver con la manera en la que los emprendedores “definen” o “construyen” el problema.

Tal como se ha planteado en la metodología y marco teórico de la investigación, el propósito de utilizar el MS radica en un esfuerzo por interpretar la información. La idea central es que las páginas de Internet tienen diversas lecturas de la información, por lo que surge la necesidad de un “método” para ese ejercicio interpretativo. El resultado, al menos en lo que a este apartado concierne, es que es posible establecer una distinción analítica respecto a la información de las páginas, a saber: reconocer aquella información que corresponde al “contenido de la política” (lo que busca el *policy stream*), y distinguirla de aquella sobre el “tema” o “problema” que dice resolver (lo que corresponde al *problema stream*).

La hipótesis interpretativa de esta investigación es que el enfoque favorece una distinción que no se hace en las páginas de Internet, pero que es necesaria para la elaboración de argumentos. Las páginas ofrecen información sobre el contenido de la política, que podría interpretarse como parte del *policy stream*, y al mismo tiempo los formatos de las páginas permiten hacer una búsqueda en relación al tema o área atendida por la política, lo cual se refiere al *problem stream*, ya que obedece a esta lógica de buscar soluciones con un problema en mente.

Hay que notar que la oferta de distintas opciones permite que haya también reinterpretaciones del problema, en el que, a la argumentación de la elección de la solución, se le agrega asimismo el diagnóstico original (el que el emprendedor tiene en mente antes de encontrar la página).

La descripción de las innovaciones que, además de los criterios del premio, agrega más datos para ser calificada como una experiencia a la que vale la pena prestar atención, ofrece información con la que el emprendedor no contaba anteriormente. Un emprendedor que busque una solución al problema del transporte público, puede encontrar entre las innovaciones premiadas soluciones que atienden temas de “eficiencia”, “participación”, “eficacia”, entre otros.

Lo primero que hay que notar para reconocer esta *primeval soup* es la “cantidad” de alternativas disponibles. Tan solo en la página de Internet del “Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local” hay 465 experiencias premiadas por

alguno de los 9 programas que reconocen prácticas innovadoras a lo largo y ancho del continente latinoamericano.

Aunque los premios en América Latina comparten ciertos criterios, hay una diferencia sustancial para quien busca ideas para replicar en su propio contexto local: no todas las innovaciones han sido promovidas por gobiernos. Son 270 de las 465 innovaciones las que corresponden a iniciativas promovidas por gobiernos. La distinción radica en que hay innovaciones que han sido colaboraciones entre la iniciativa privada, fundaciones privadas, asociaciones civiles y organizaciones populares, pero en las que no participa ningún gobierno:

Tabla 15. Número de experiencias totales y de gobiernos locales por premio

Programa	Base de datos	Gobierno Local
El Ágora, Nodo Cono Sur del Foro Iberoamericano de Buenas Prácticas, Argentina	23	3
Banco de Experiencias Locales (BEL), Argentina	47	35
Programa Gestión Pública y Ciudadanía, Brasil	175	95
Premio ITAÚ-UNICEF, Brasil	7	0
Premio Innovación y Ciudadanía, Chile	74	32
El Programa Territorio, Chile	20	20
Foro Nacional por Colombia	37	17
Premio Gobierno y Gestión Local, México	52	51
Premio Participación y Gestión Local, Perú	30	10

En términos totales, tal como puede verse en la Ilustración 5, el premio brasileño en gestión pública y ciudadanía, de la fundación Getulio Vargas es claramente el que más experiencias de réplica ofrece. Es importante subrayar su relación con la comunidad de políticas (*policy community, policy network*) que se ha descrito anteriormente. El premio brasileño forma parte de la red académica de Harvard, con publicaciones sobre el premio en libros tanto de Harvard como del CIDE o de la ONU (Spink, P., 2008; Farah, M. y Spink, P., 2004; Farah, M. 2006; Farah, M. y Spink, P., 2008).

Esta ventaja del programa brasileño se mantiene incluso si en el análisis se incluyen, como el de la CEPAL o el de la ONU-Habitat en sus dos versiones (el premio de Dubai y el “Banco de Experiencias Locales”).

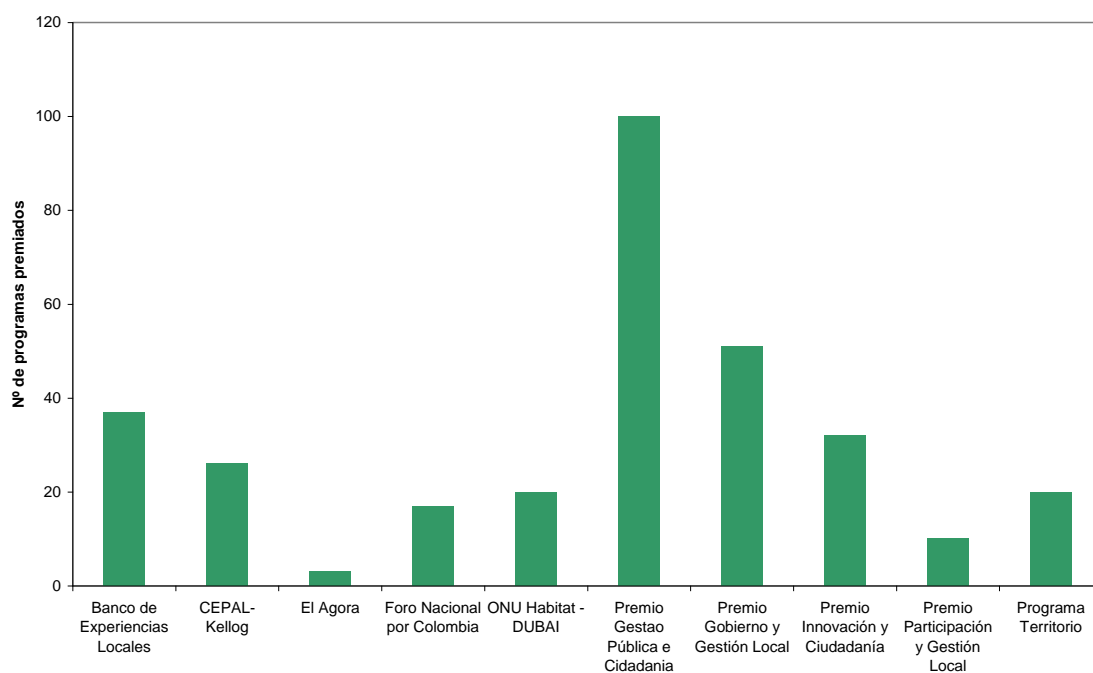


Ilustración 5. Número de iniciativas premiadas en los diferentes programas

Las diferencias cuantitativas son significativas, tanto por la diferencia entre ellas en términos de premios, como por el origen de las iniciativas, pudiendo ser “públicas-gubernamentales” o venir de la “sociedad civil y la iniciativa privada”. En lo que se refiere a la diferencia entre iniciativas “privadas” o “públicas”, es posible reconocer tanto distribuciones dentro de los premios que reconocen, como el hecho de que hay ciertos premios que están exclusivamente dirigidos a iniciativas del gobierno. Un ejemplo de esta dedicación exclusiva es el premio mexicano “Gobierno y Gestión local”.

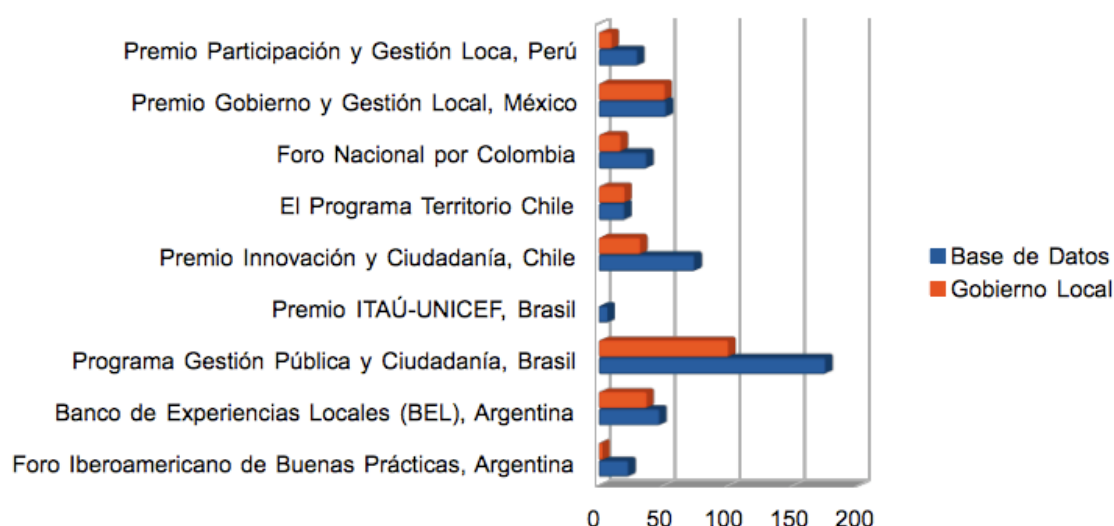


Ilustración 6. Número total de iniciativas en las bases de datos vs. iniciativas de gobiernos locales

Si bien podría entenderse esta diferencia como un desafío práctico e intelectual para convertir estas ideas en políticas públicas, es importante reconocer que las diferencias en la información disponible (narrada) de una y otra tiene sus repercusiones cuando la lectura se hace desde la necesidad de encontrar las evidencias y el conocimiento necesarios para articular un argumento desde el punto de vista de un emprendedor de políticas.

Rey de Marulanda y Tancredi (2010) reflexionan sobre este desafío cuando analizan los resultados del premio “Experiencias en innovación social en América Latina y el Caribe” de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el apoyo de la Fundación W. K. Kellogg, y es que buena parte de las experiencias premiadas no se corresponde con iniciativas de gobiernos locales, lo cual les hace plantear este problema de investigación para los interesados en este campo de estudio.

Hay que decir en primer lugar que, según la página web del concurso de la CEPAL, su objetivo es “identificar, analizar y difundir ampliamente iniciativas novedosas de desarrollo social que aporten en el avance de las Metas de Desarrollo del Milenio”¹⁶³. Para ello, una de las herramientas o canales de información que han utilizado para difundir la información, ha sido una base de datos¹⁶⁴ en su página de Internet, con la

¹⁶³ <http://www.cepal.org/dds/innovacionsocial/e/Equipo.htm>

¹⁶⁴ <http://www.cepal.org/dds/innovacionsocial/e/concurso.htm>

descripción de las experiencias en innovación social que han sido premiadas en los cinco ciclos hasta ahora realizados.

De las 26 innovaciones sociales premiadas, en tan sólo 9 de ellas es posible encontrar una participación del gobierno local, reduciendo así el número de experiencias replicables a una tercera parte del universo total de innovaciones premiadas. Las 9 innovaciones sociales premiadas en las que participa el gobierno local son las siguientes:

Tabla 16. innovaciones sociales premiadas en las que participa el gobierno local

Edición del Premio	Innovación social con participación del gobierno.
Ciclo: 2004-2005. 5to lugar	Acciones de salud comunitaria en la Floresta Nacional de Tapajós. BRASIL
Ciclo: 2006-2007 1er Lugar	Trébol de Cuatro Hojas: Estrategia de reducción de la mortalidad materna, perinatal e infantil. BRASIL
Ciclo: 2008-2009 1er Lugar	Observatorio social de Maringá. BRASIL.
Ciclo: 2006-2007 2do Lugar	Hospedaje Estudiantil en Familia. BOLIVIA.
Ciclo: 2008-2009 3er Lugar	Atención en Salud Integral a la población indígena altamente móvil. COSTA RICA
Ciclo: 2006-2007 3er Lugar	Manejo y Tratamiento de Aguas Residuales con Lenteja Acuática, Lechugín y Totora. ECUADOR
Ciclo: 2004-2005 1er Lugar	Lèt Agogo: Programa de Apoyo a la Producción, Transformación y Comercialización de la Leche en HAÍTÍ
Ciclo: 2005-2006 4to Lugar	Programa Comunitario de Salud – Salud Responsabilidad de Todos. PARAGUAY
Ciclo: 2005-2006 1er Lugar	Defensorías Comunitarias: Una respuesta comunitaria a la violencia familiar. PERÚ

La CEPAL no es la única que, dentro del sistema de las Naciones Unidas, utiliza este modelo de premios para identificar y promover buenas prácticas. Otro de ellos, quizás el más conocido, es el premio que promueve ONU-Habitat en colaboración con el gobierno de Dubai, “*Dubai International award for Best Practices to Improve the Living Environment.*”¹⁶⁵

Se han contrastado las experiencias premiadas por cada uno, al objeto de recoger aquellas que han sido reconocidas por más de una institución. Sin embargo, las

¹⁶⁵ <http://unhabitat.org/dubai-international-award-for-best-practices-to-improve-the-living-environment/>

prácticas recogidas por la ONU-Habitat y por la CEPAL no son coincidentes, así que se pueden añadir a la lista de innovaciones “disponibles”, o “primeval soup”, las experiencias premiadas también por estas instituciones, autorizadas por el concierto internacional de las Naciones Unidas¹⁶⁶. El número total de experiencias por país queda distribuido de la siguiente forma:

Tabla 17. Número total de experiencias por país

País	ONU Habitat-Gobierno de Dubai	CEPAL-W.K. Kellog	Observatorio Latinoamericano	TOTAL
Argentina	4	5	70	79
Belice	-	1	-	1
Bolivia	-	1	-	1
Brasil	6	7	182	195
Chile	-	2	94	96
Colombia	3	1	37	41
Costa Rica	-	1	-	1
Ecuador	2	2	-	4
Guatemala	-	1	-	1
Haití	-	1	-	1
El Salvador	1	-	-	1
México	3	1	52	56
Paraguay	-	1	-	1
Perú	1	2	30	33

A los resultados comparativos entre premios se puede agregar la variable temporal, para conocer la cantidad de innovaciones premiadas por año. La siguiente figura, que contempla el período de 1996 a 2010, muestra dos máximos, 2004 y 2008, si bien en términos generales la premiación de alternativas fluctúa en torno a 10-15 innovaciones por año:

¹⁶⁶ Sería posible agregar a esta lista las políticas premiadas por el “United Nations Public Service Awards Programme”, sin embargo se ha decidido no incluirlo pese a apegarse al discurso “innovador”. El motivo, discutible pero metodológicamente válido, está en la selección de la muestra. El objeto de estudio de esta investigación son las “innovaciones a nivel local”, situadas además en su relación con el contexto político-democrático a nivel local. Las políticas premiadas por el programa del Servicio Público de las Naciones Unidas no corresponden a esa delimitación del objeto de estudio:
<http://unpan.org/DPADM/UNPSDayAwards/UNPublicServiceAwards/tabid/1522/language/en-US/Default.aspx>

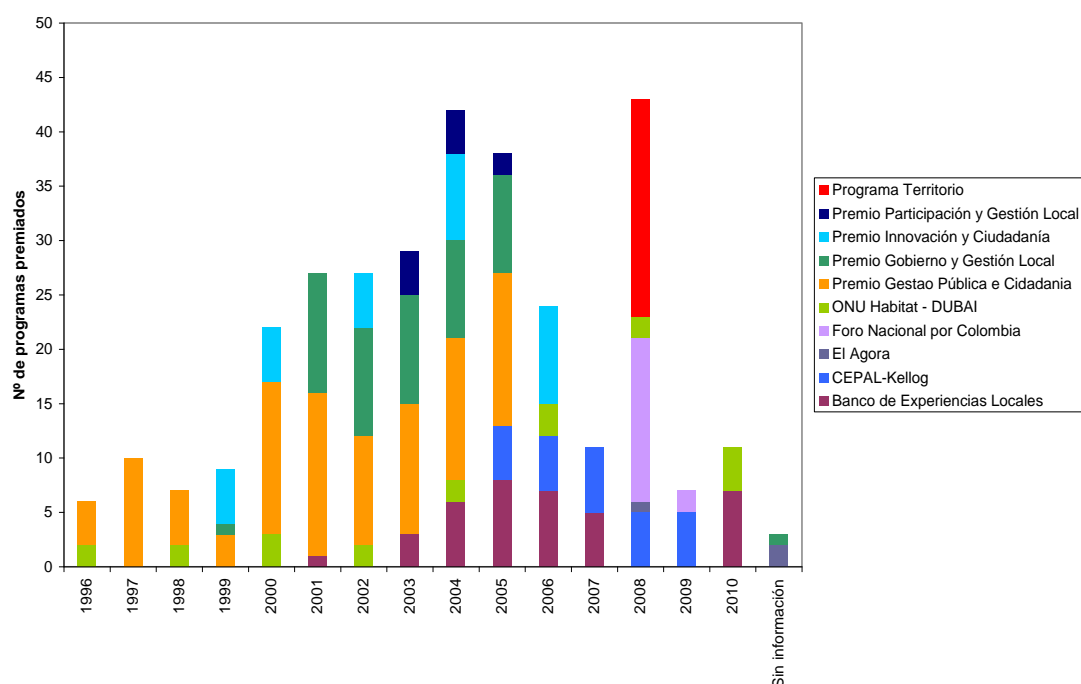


Ilustración 7. Número de programas premiados por anualmente

Al igual que con el premio de la CEPAL, el premio de ONU-Habitat premia iniciativas que no necesariamente han sido impulsadas por el gobierno. Su buscador permite hacer un filtro por “autoridad local”, dando como resultado 3 iniciativas (ver tabla 18).

Tabla 18. Resultado de la búsqueda de iniciativas premiadas por ONU-Habitat impulsadas por autoridades locales

Programa	País	Año
Democratización de la gestión municipal para un desarrollo equitativo y sostenible, Cotacachi (Ecuador)	Ecuador	2000
Genero y Ciudadanía en el Programa Integral de Inclusión Social de Santo Andre	Brazil	2002
HEARTFELT HOUSES – Consolidación de Viviendas y Recuperación Medioambiental de la cuenca del arroyo “Juan Bobo”	Colombia	2008

Sin embargo, al revisar cada una de las innovaciones premiadas, es posible encontrar otras 6, lo que hace del total 9 innovaciones sobre políticas locales (ver tabla 19):

Tabla 19. Iniciativas impulsadas por autoridades locales premiadas por ONU-Habitat resultantes de la revisión del total de premios

Edición del Premio	Nombre de la política premiada (Ciudad y País)
2004	Programa de agricultura urbana (Rosario, Argentina)
2010	Extensionismo Jurídico Vecinal (Mendoza, Argentina)
2002	Genero y Ciudadanía en el Programa Integral de Inclusión Social de Santo Andre (Brasil)
2004	Desarrollo humano en las comunidades de Aurá. TOMORROW'S SEEDS PROJECT Human development in Communities at Aurá(Belém-Para, Brasil)
1998	Subcentros urbanos para la vida ciudadana en las áreas de bajos ingresos de Medellín (Colombia)
2008	Viviendas con corazón en la quebrada Juan Bobo (Medellín, Colombia)
2000	Democratización de la gestión municipal para un desarrollo equitativo y sostenible, Cotacachi (Ecuador)
2010	Transferencia de tecnologías apropiadas para la provision, manejo y disposición de agua en la comunidad indígena Tzotzil, en el municipio de Zinacanta, Chiapas (México)
2006	Programa Sostenible de Gestión de Residuos Sólidos en la ciudad de Carhuaz y la Escuela de Planificación y Gestión Medioambiental Municipal, (Carhuaz,Perú)

Aunque es un primer paso, el reto (cognoscitivo, si se considera apropiado el término) no descansa únicamente en la distinción entre iniciativa de gobierno o iniciativa privada. La lectura debe seguir un orden, al menos en relación a las necesidades del emprendedor de políticas que está haciendo la búsqueda. El “diagnóstico” de la situación es el que orienta sus búsquedas y, desde el MS, se sugiere que esta búsqueda puede seguir distintas lógicas. Una de ellas es hacerla con “un problema en mente”.

Aunque los premios ofrecen una clara pista al respecto, al ofrecer en sus buscadores la posibilidad de distinguir las alternativas respecto a diversos temas, la propia “selección” por “analogía” entre el problema en mente y lo que podría significar la categoría, es en sí misma un problema que necesita ser abordado para un proceso de análisis de la replicabilidad de alternativas. ¿Por qué el problema es ambiental y no económico? ¿Acaso no puede ser ambas cosas a la vez? ¿Qué implica definirlo de una u otra forma? ¿Qué alternativas quedan fuera de esas categorías? ¿Cómo priorizar las categorías, cuando se considera que el problema es “tanto ecológico como económico”?

Hay un punto inicial desde el cual tratar de responder estas preguntas, y está representado por la academia de habla hispana, en particular por la publicación de “Problemas públicos y agenda de gobierno”, del profesor Aguilar Villanueva (1996). Su texto introductorio, así como la traducción de los artículos más relevantes dentro del debate, constituyen un punto de partida para entender las principales aportaciones al debate sobre la “definición de los problemas”.

Aunque el MS intenta dar cuenta de un proceso más amplio y más complejo, para explicar y prever los momentos y variables para el cambio en la “Agenda” (agenda setting) de los gobiernos, es posible reconocer el debate sobre la definición del problema en la *problem stream*.

La hipótesis que ahora se prueba tiene que ver con la utilidad de esta distinción, es decir, dejar de “leer” las innovaciones como parte de la corriente de las políticas, y empezar a leer la información de acuerdo a la lógica de la *problem stream*. Los resultados de esta distinción analítica probarán o refutarán su utilidad en la elaboración de argumentos para la deliberación y promoción de las alternativas premiadas.

7.2 Interpretando la *primeval soup* en el premio mexicano.

Para el “emprendedor de políticas” que encuentre por primera vez el listado de innovaciones premiadas, el nivel de integración de la red o comunidad de políticas (*policy community*) no interviene de forma determinante en su ejercicio de lectura y reconocimiento de las alternativas. La composición de la red no es una variable en su acto interpretativo. ¿Qué es lo que se busca?, y en particular, ¿qué es lo que se puede encontrar en la lectura de las innovaciones premiadas al utilizar el MS?

El emprendedor verá en esta corriente de las políticas una “sopa de ideas”, y en las políticas innovadoras premiadas una *short list* en los términos del MS. Deberá reconocerse a sí mismo en esa lista, es decir, encontrar soluciones para los problemas de su propia comunidad. Como ya se ha dicho en el apartado del marco teórico, una de las ventajas del MS es que permite distinguir entre “problemas” y “soluciones”. Reconoce que no siempre se buscan soluciones para los problemas, sino que a veces se

encuentran primero soluciones para problemas que no se sabía o no se consideraban importantes: “soluciones buscando problemas”.

La información sobre las “soluciones”, etiquetadas como “políticas locales innovadoras”, es buena parte del contenido, tanto de las descripciones en las páginas web, como de las narraciones en los libros que hablan sobre los distintos premios. Estos últimos son, sin lugar a dudas, los “textos” en los que más información podrá encontrar el emprendedor de políticas que deba construir sus argumentos.

En este apartado se analizan las narraciones elaboradas por los académicos que han participado en la evaluación de los premios Gobierno y Gestión Pública del CIDE. Hay que notar que los textos son en un origen reportes de evaluación de los finalistas, los cuales debe considerar el jurado para emitir su veredicto sobre las innovaciones premiadas.

Los libros, que constituyen los textos esenciales para obtener la información de cada edición, pueden encontrarse de acuerdo a las siguientes referencias:

Tabla 20. Referencias de las publicaciones de los premios Gobierno y Gestión Pública (CIDE)

Edición	Referencia de la publicación
2001	Cabrera Medoza, E.; García del Castillo, R.; García Vazquez, G.; Gómez Castro, L. (2001) “Prácticas Municipales Exitosas. Diseño, integración y edición de base de datos.” Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. Fundación Ford. Cabrero Mendoza, E.(2002). “Innovación en Gobiernos Locales: Un panorama de experiencias municipales en México”. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Centro Nacional de Desarrollo Municipal/Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Fundación Ford.
2002	Cabrero Mendoza, E. (2003) “Gobiernos locales trabajando. Un recorrido a través de programas municipales que funcionan”. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Instituto Nacional para el federalismo y desarrollo municipal. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, comisión de fortalecimiento del federalismo. Fundación Ford.
2003	García del Castillo, Rodolfo (2004) “Gestión local creativa: experiencias innovadoras en México”. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Instituto Nacional para el federalismo y desarrollo municipal. Fundación Ford.
2004	Guillén López, T.; Rojo Calzada, P. (2005) “Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos.” Centro de Investigación y Docencia Económicas. Fundación Ford.

Edición	Referencia de la publicación
2005	Guillén López, T.; López Fernandez, P.; Rojo Calzada, P. (2006) “Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México”. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
2006	Guillén López, T.; González Pantoja, L.; Rojo Calzada, P. (2007) “Gobierno de Proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana.” Centro de Investigación y Docencia Económicas.
2007	Arzaluz, S.; Guillén, T.; Rojo, P. (2008) “Gobierno Local Efectivo. Experiencias concretas del ámbito local mexicano.” Centro de Investigación y Docencia Económicas. Instituto Nacional para el federalismo y desarrollo municipal.
2008 y 2009	Guillén López, T.; Rojo Calzada, P. (2010) “Municipios en Movimiento. Acción local para el desarrollo de México”. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Colegio de la Frontera Norte.

El análisis de las innovaciones mexicanas se relaciona con los debates académicos internacionales, en lo que se refiere a los elementos esenciales o sustanciales de las políticas públicas innovadoras. Sanford Borins (2014:8) las ha llamado los “*building blocks*” de la innovación, conformados por elementos tales como “la edad, el tamaño, la fuente de financiación, y la estructura organizacional y las relaciones de rendición de cuentas”.

Esta información constituye sin lugar a dudas lo que podríamos llamar la “sustancia” o los “elementos objetivos” de la *política pública* (recursos utilizados, normativas modificadas, instituciones creadas, planes desarrollados, participación de ciertos actores, etc). Y serán, por lo tanto, parte fundamental en la elaboración de los argumentos que deba desarrollar el emprendedor de políticas que busque promover la innovación.

A partir de la información que ofrecen los formatos de aplicación al premio mexicano es posible repetir el ejercicio¹⁶⁷ que hace Borins (2014, capítulo III), donde compara estos “*building blocks*” de su muestra para reconocer las características esenciales de las innovaciones premiadas por el concurso. Se trata por tanto de un ejercicio de replicar

¹⁶⁷ Para un ejercicio similar en relación al esfuerzo por utilizar de forma agregada los resultados del premio mexicano, puede verse en Arzaluz Solano, Socorro (2013) “La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos. Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local”. En Gestión y Política Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. Volumen XXII, No.1, Primer Semestre de 2013. P. 167

un análisis hecho al premio en Estados Unidos, pero ahora con el premio mexicano como objeto de estudio.

Los gobiernos locales que quieren inscribir alguna política pública para concursar en el premio deben rellenar un formato con preguntas abiertas y opción múltiple. Estas últimas permiten establecer ciertas comparaciones entre los premios a partir de las opciones seleccionadas. También las preguntas abiertas permiten un análisis comparativo, como aquella sobre el tiempo que lleva desarrollándose la innovación, y especialmente aquellas que piden describir el problema al que se da solución, así como las evidencias que demuestran que se ha conseguido el objetivo. De las preguntas que se hacen en el formulario¹⁶⁸ es posible obtener la siguiente información:

- Forma de financiamiento
- Rol del responsable de inscribir el programa
- Fecha en que comenzó a operar el programa
- Medio por el se enteraron del Premio Gobierno y Gestión Local
- Clasificación de la política
- Descripción del programa
- Definición del problema
- Las evidencias de éxito
- Lecciones para otros municipios.

¹⁶⁸ El formato de aplicación diseñado por el Premio en Gobierno y Gestión Pública establece una serie de preguntas de opción múltiple y otras en formato de preguntas abiertas. Sobre las preguntas de opción múltiple se trabajará con las tablas que presentan los resultados. En lo que concierne a las preguntas abiertas, éstas se trabajarán a través de un análisis narrativo en el apartado del problema stream y de las estrategias el emprendedor. Las cuatro preguntas abiertas son las siguientes:

-Describa el programa estableciendo los objetivos que persigue y los instrumentos de operación que utiliza. Ponga énfasis en el impacto que éste tiene en beneficio de los habitantes del municipio. No olvide mencionar las instancias del gobierno municipal, de otros ámbitos de gobierno y de la sociedad civil de la localidad que participen (máximo dos páginas)

-¿A qué problema de la comunidad está dando respuesta el programa? Establezca quiénes son los grupos de ciudadanos beneficiados por el programa, directa o indirectamente. (máximo una página)

-Establezca cuáles son las evidencias más claras de que el programa que están desarrollando ha sido exitoso en el cumplimiento de los objetivos que persigue (máximo una página)

-¿Qué podrían aprender otros municipios de su experiencia? (máximo una página)

La descripción del programa, la definición del problema, la evidencia y las lecciones son las cuatro preguntas abiertas, es decir, se responden con un texto que “narra” la experiencia innovadora. Estas respuestas serán analizadas más adelante en los apartados sobre el *problem stream* y la “evidencia en la argumentación de los emprendedores”. En un principio, y para los fines de este apartado de la investigación, nos enfocaremos en el resto de la información a partir de la cual es posible sacar conclusiones.

Entre las principales preocupaciones del emprendedor de políticas seguramente figura la sostenibilidad económica de la innovación, cuya argumentación será definitiva para defender su factibilidad. De acuerdo al MS, esto significa cumplir con la “factibilidad técnica”, que en otras palabras significaría “que se pueda implementar”.

Si el emprendedor de políticas hiciera un análisis de las fuentes de financiación de las innovaciones premiadas en México, encontraría al menos dos elementos centrales. En primer lugar, una diversidad en las formas de financiación y, por otro lado, una diversidad de actores que pueden colaborar en la sostenibilidad financiera de la innovación.

Los formatos de aplicación al Premio en Gobierno y Gestión Local preguntan en un apartado de opción múltiple cuál ha sido la forma de financiación. En el análisis realizado de los 56 formatos con los que se dispone para esta investigación ha sido posible reconocer que sólo 16 (el 28%) de las innovaciones han sido financiadas únicamente con recursos municipales y que, pese a que hay 17 innovaciones que no especifican las fuentes, al menos sí reconocen, junto con el resto, que la financiación de las innovaciones es producto de la colaboración de diversos niveles y sectores de la sociedad. A continuación se presenta la tabla 21 con los resultados del análisis:

Tabla 21. Número de iniciativas de los premios Gobierno y Gestión Pública según su fuente de financiación

Fuente de financiación de acuerdo a los formatos de inscripción al Premio en Gobierno y Gestión Pública	Número formatos
Sólo municipales	16
Sólo federales	3
Municipales y Estatales	2
Municipales y Federales	3
Municipales y ONG's	1

Fuente de financiación de acuerdo a los formatos de inscripción al Premio en Gobierno y Gestión Pública	Número formatos
Municipales, Estatales y Federales	6
Municipales, Estatales y Privados	2
Municipales, Federales y Privados	1
Municipales, Estatales, Federales y Privados	4
Municipales, Estatales, Federales, Privados y Beneficiarios	1
Mixto (no especifica fuente)	17

Con una especial atención al papel del emprendedor y su “rol institucional”, como corresponde al pensamiento Kennedy School, sobre todo desde el planteamiento del “*authorizing environment*” del triángulo estratégico de Mark Moore (“*Creating public value*”;1995), Sanford Borins (2014:58) realiza un análisis sobre el rol institucional de aquellos que promueven la innovación ante el premio de Harvard. De acuerdo a su calificación, se encuentran cuatro categorías fundamentales: i) La persona que encabeza la agencia, ii) el gerente al que informan los gerentes de programas, iii) gerentes de programa, iv) miembro del personal (por ejemplo, los de asuntos públicos), v) Otros (por ejemplo, socios fuera del gobierno)

El formato para aplicar al Premio en Gobierno y Gestión Pública considera dos tipos de información al respecto. En una primera parte piden un “Contacto del Programa” (nombre y rol de la persona), y en una segunda parte piden el “Nombre de quien inscribe el programa” y el Departamento al que pertenece. En casi todos los casos el “contacto” es el mismo nombre que “el que inscribe el programa”, con la excepción¹⁶⁹ del programa presentado por el municipio de Las Margaritas, Chiapas, el año 2003. De los 52 formatos con información, han sido 12 los alcaldes que han hecho la inscripción, y solo 2 directores de área, que podrían ser lo que Borins llama “*Agency head*” (ver tabla 22):

¹⁶⁹ Hay tres formatos que no dan información al respecto, para la edición 2004 Guanajuato y Tepatitlán de Morelos, no dicen quién inscribe, y el “contacto” no es el alcalde. Para la edición del 2005, Campeche no dice ni contacto ni quien inscribe.

Tabla 22. Responsable de la inscripción de las iniciativas premiadas en las ediciones del premio Gobierno y Gestión Pública

Inscripción	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2002
Alcalde	2	2	2	2	2	2		2					2
Director de área		1	1										
Otro	1			2	3	3	5	4	5	5	5	5	1

Sanford Borins también hace un análisis respecto al tiempo de duración de las innovaciones (2014:56-57), el cual además combina con la experiencia en aplicaciones previas, es decir, si la innovación premiada había aplicado en ediciones anteriores del premio. Para el caso del premio mexicano, podemos hacer un análisis del tiempo de duración de la innovación a partir de la información que aparece en los formatos de aplicación. Sin embargo, no es posible combinarlo con la experiencia en aplicaciones, como ha hecho Borins, principalmente porque las características de alternancia en los gobiernos (el *turn over* del que habla el MS) son distintas, y cada innovación ha sido presentada por el gobierno de turno, que es, dado que no existe la reelección, siempre distinto al que estaba antes (esto se verá con mayor claridad cuando se discuta la cuestión de las ventanas de oportunidad que se abren con los cambios en el *political stream*). La tabla 23 muestra los años de origen de las innovaciones de acuerdo a cada edición del premio:

Tabla 23. Años de origen de las innovaciones en las ediciones del premio Gobierno y Gestión Pública

Edición del premio	Año de inicio de la innovación (Número de innovaciones premiadas)
2002	2001 (3)
2003	2001 (1), 2002 (2)
2004	1999 (1), 2001 (2), 2002 (2), 2003 (1)
2005	2001 (1), 2003 (1), 2004 (3)
2006	2005 (5)
2007	2004 (1), 2005 (3), 2006 (1)
2008	2000 (1), 2006 (4)
2009	2003 (1), 2007 (1), 2008 (3)
2010	2005 (1), 2007 (1), 2008 (2), 2009 (1)
2011	1999 (1), 2008 (3), 2009 (1)

Edición del premio	Año de inicio de la innovación (Número de innovaciones premiadas)
2012	2003 (1), 2009 (1), 2011 (3)
2013	2002 (1), 2008 (1), 2011 (2), 2012 (1)

Como es posible observar en el cuadro anterior, la mayoría de las innovaciones premiadas (40) han sido implementadas entre 1 y 2 años antes de haber recibido el premio, mientras que sólo 7 innovaciones han durado 4 años o más, lo que significa que han continuado una vez que ha habido cambio en el gobierno después de unas elecciones.

De las 7 innovaciones que han durado más de una administración, en 5 de ellas se da el caso de gobiernos del mismo partido, mientras que solo 2 programas han sobrevivido a una alternancia de partidos, es decir, han sido implementados por un partido distinto al que luego continúa la innovación y la presenta al premio (ver tabla 24):

Tabla 24. Análisis de las innovaciones premiadas por el Gobierno y Gestión Pública con duraciones superiores a una administración

-El Limón: Iniciativa intermunicipal para la gestión integral de la cuenca del río Ayuquila. Premio 2005. Fecha en que comenzó a operar el programa: 2011-06-01. La presenta el PRI (2003-2006), pero antes estaba el PAN (200-2003)
-San Luis Potosí: Puro potosino. Premio 2007. Fecha en que comenzó a operar el programa: 2004-01-01. La presenta el PAN (2006-2009) y antes también estaba el PAN (2003-2006)
-Los Cabos: Programa para protección, conservación e investigación de tortugas marinas. Premio 2008. Fecha en que comenzó a operar el programa: 2000-10-01. La presenta el PRD-PT (2005-2008) y antes también estaba el PRD-PT (2002-2005)
-Guachochi: Programa de desarrollo forestal comunitario. Premio 2009. Fecha en que comenzó a operar el programa: 2003-01-01. La presenta el PRI (2007-2009) y antes también estaba el PRI (2004-2006)
-Puebla: Sistema de evaluación del desempeño municipal. Premio 2010. Fecha en que comenzó a operar el programa: 2005-03-01 La presenta el PRI (2008-2011) y antes también estaba el PRI (2006-2008).
-Aguascalientes: Programa de ahorro y eficiencia energética. Premio 2011. Fecha en que comenzó a operar el programa: 1999-01-01. La presenta el PRI (2008-2010) pero antes estaba el PAN (2005-2007)

<p>-San Pedro Garza García: Suministro de energía renovable en el alumbrado público. Premio 2012. Fecha en que comenzó a operar el programa: 2003-03-01. La presenta el PAN (2009-2012) y antes también estaba el PAN (2006-2009)</p>

En apartados anteriores de esta investigación se ha señalado que, aunque el argumentario de la transferencia de políticas utiliza el término “*good practice*”, traducido como “buena práctica”, en vez de innovación, y que la diferencia central radica en la duración¹⁷⁰, se puede observar que para el caso de políticas públicas premiadas en México, el término “*best practices*” sólo se podría referir a estas cinco , siendo el resto “innovaciones”.

Además de la duración de las innovaciones, se pueden observar otras características del premio mexicano, como la “experiencia”. Aunque no es posible repetir exactamente el ejercicio que hace Sanford Borins sobre la “experiencia” presentando innovaciones de ediciones anteriores, sí que se puede hacer un ejercicio de análisis en sobre el “número de innovaciones que presentaron para esa edición.” El premio no establece un límite de aplicaciones, por tanto hay municipios que envían más de un formulario, siempre de acuerdo a lo que, en su criterio, puede ser llamado innovador dentro de las políticas y programas que están desarrollando. Esto permite a su vez establecer una categoría, en relación a los municipios que “sólo presentan una innovación”, y aquellos que presentan más de una. Estos últimos serían “municipios innovadores”, no tanto por “su política pública ganadora”, como por un esfuerzo en el despliegue de 2 o más políticas públicas innovadoras.

En la ilustración 8 se muestra el número de innovaciones que presentaron los municipios en la edición en la que ganaron el premio.

¹⁷⁰ “Innovaciones en la gobernanza no son lo mismo que “buenas prácticas”. Una buena práctica puede ser definida como una iniciativa exitosa del gobierno que se ha consolidado con el tiempo, mientras que una innovación es una práctica nueva. La diferencia principal, por lo tanto, se encuentra en el marco de tiempo. Una innovación puede convertirse en una buena práctica si es sostenible y produce resultados a largo plazo.” (UNDESA, UN-Habitat; 2007:11)

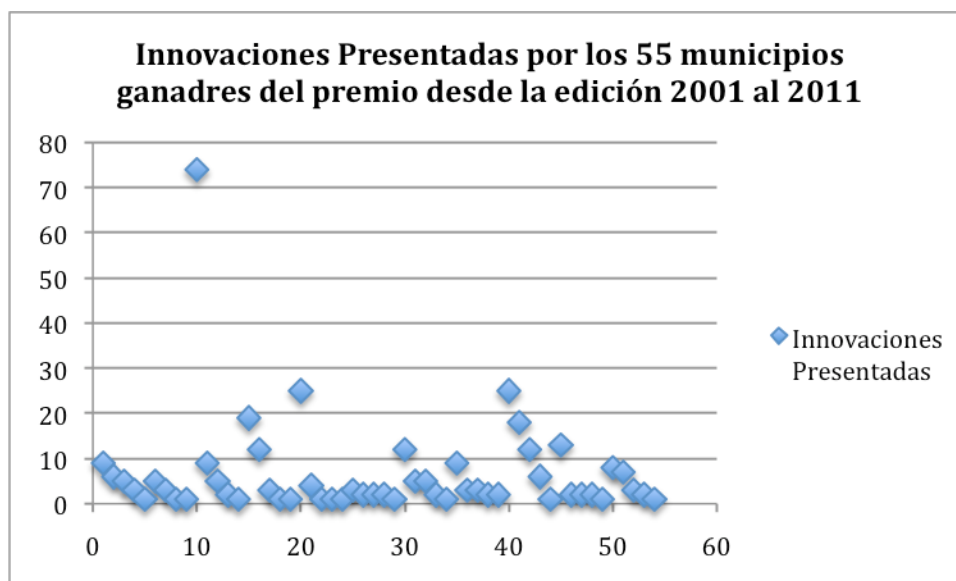


Ilustración 8. Número de innovaciones presentadas por los municipios ganadores del premio Gobierno y Gestión Pública

A los datos anteriores es posible incorporar información sobre el tamaño y censo de población, para mostrar así la diversidad de la muestra que es parte del objeto de estudio. Además, se puede agregar información sobre el partido político y la reelección de los municipios. Si la pregunta sobre la rentabilidad electoral (sus posibilidades de reelección) estuviera determinada por su “ímpetu innovador”, sería posible ver cierta relación entre las innovaciones presentadas y la reelección: a mayor número de innovaciones, mayores probabilidades de reelección. Como se verá, hay cierta tendencia a la reelección, pero no es muy marcada. Por ejemplo, considerando los 16 municipios de la lista que han presentado entre setenta y cuatro (máximo) y seis (mínimo), se comprueba que diez han sido reelectos. Ampliando la muestra y considerando el resto, (dejando fuera cuatro, que son de Usos y Costumbres) se comprueba que la tendencia se mantiene, y se puede decir que, de los 36 municipios con “ímpetu innovador”, 24 han sido reelectos en las elecciones inmediatamente posteriores al premio. La tabla 25 presenta los datos mencionados (se han incluido sólo aquellos que han presentado dos o más innovaciones, con objeto de distinguirlos en relación a este ímpetu innovador):

Tabla 25. Características poblacionales y electorales de los municipios ganadores del premio Gobierno y Gestión Pública

Municipio	Innovaciones Presentadas	Edición del premio	Tamaño	Censo	Partido Político	Reelección
Aguascalientes	74	2003	Metropolitano	643419	PAN	si
Hermosillo	25	2005	Gran Ciudad	701838	PAN	no
San Nicolás de los Garza	25	2009	Metropolitano	443273	PAN	si
León	19	2004	Metropolitano	1278087	PAN	si
Durango	18	2009	Gran Ciudad	582267	PRI-NA	si
Puebla	13	2010	Metropolitano	1539819	PRI-PVEM	no
Hermosillo	12	2004	Gran Ciudad	701838	PAN	no
Morelia	12	2007	Gran Ciudad	684145	PAN	no
Puebla	12	2009	Metropolitano	1539819	PRI-PVEM	no
Juárez	9	2001	Metropolitano	643419	PAN	si
Santa María Huatúlco	9	2003	Semiurbano	28327	PRI	si
Solidaridad	9	2008	Semiurbano	135512	PRI	si
Toluca	8	2011	Metropolitano	819561	PRI-PVEM-NA	si
Aguascalientes	7	2011	Metropolitano	797010	PRI	si
Nuevo Laredo	6	2001	Urbano	310915	PRI	si
Mexicali	6	2009	Gran Ciudad	936826	PAN-NA-PES	no
Ixtlán de Juárez	5	2001	Semiurbano	7287	U y C	uyc
Ixtlahuaca	5	2002	Urbano	115165	PRI-Conv.	si
San Baltazar Yatzachi el Bajo	5	2003	Semiurbano	788	U y C	uyc
San Luís Potosí	5	2007	Metropolitano	730950	PAN- NA	no
Nuevo Laredo	5	2007	Urbano	355827	PRI	si
Campeche	4	2005	Urbano	238850	PRI	si
Guadalajara	3	2001	Metropolitano	1646319	PAN	si
Tepalcingo	3	2002	Semiurbano	24133	PRD	no
Tepatitlán de Morelos	3	2004	Urbano	126625	PAN	si
Villaflores	3	2006	Semiurbano	93023	PRD-PAN-PT	si
Jaral del Progreso	3	2008	Urbano	31780	PAN-NA	si
Zumpango	3	2008	Urbano	127988	PRI-PVEM	no
Orizaba	3	2011	Gran Ciudad	120995	PRI	si
Las Margaritas	2	2003	Semiurbano	87034	PRD	si
Ensenada	2	2006	Urbano	413481	PAN	si
Cabo Corrientes	2	2006	Semiurbano	9034	PAN	no
La Huacana	2	2006	Rural	31774	PRD	no

Municipio	Innovaciones Presentadas	Edición del premio	Tamaño	Censo	Partido Político	Reelección
Las Margaritas	2	2007	Semiurbano	98374	PT	si
Los Cabos	2	2008	Urbano	164162	PRD-Conv.	si
Zapotlanejo	2	2008	Urbano	55827	PAN	no
Durango	2	2010	Gran Ciudad	582267	PRI-NA	si
Santiago Yosondua	2	2010	Rural	7883	U y C	uyc
Santiago Yosondua	2	2010	Rural	7883	U y C	uyc
Culiacán	2	2011	Gran Ciudad	858638	PRI-NA	si

Un dato relevante para la organización del premio, así como para conocer de qué manera la esfera política interactúa con la opinión pública, tiene que ver con la pregunta que se hace en el formulario sobre la manera en que han tenido conocimiento del premio. De acuerdo al MS, esto también significa la manera en la que los emprendedores de políticas se enteran de que existe un *primeval soup* de los premios: conocer la convocatoria es el primer paso para conocer innovaciones premiadas.

Tabla 26. Medios de comunicación a través de los cuales los municipios premiados por el premio Gobierno y Gestión Pública tuvieron conocimiento del premio

Medio	Menciones
Internet	18
Correo	12
Cartel	7
Correo electrónico	7
Conferencia	5
Visita de promotor	5
Otros ¹⁷¹	12

¹⁷¹ Respuestas para “Otros”:

2004/A: Anteriores participantes

2005/A: Participación del municipio en años anteriores

2005/B: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Campeche

2006/C: Hemos sido participantes en varias de las convocatorias

2006/E: Llamada telefónica

2007/A: Participación en eventos anteriores

2007/D: H. Ayuntamiento de Morelia

2008/B: Nos llamaron

2008/D: Dirección de innovación gubernamental de Jaral

2009/B: Premio vivir mejor en la ciudad.

2010/B: En clase de licenciatura y posgrado

2012/C: Oficio

Medio	Menciones
Por un colega	4
Visita CIDE	2
Periódico	1

Aceptando que existe una relación entre la difusión de la convocatoria y la difusión de las innovaciones premiadas, es posible considerar las respuestas del formulario de inscripción al premio como indicadores sobre la relación entre los gobiernos y el premio, es decir, reconocer cierta importancia en los canales de comunicación más utilizados para ello. De acuerdo a la información disponible, Internet sería el sitio preferido para el intercambio de información, el “plato” en el que se sirve la *primeval soup*. Sin embargo, hay una cuestión interesante sobre Internet que hace que el uso del MS sea útil para hacer distinciones analíticas: las diversas posibilidades que el formato de Internet permite para su lectura.

La comunidad de políticas, “policy community” o “policy network” La comunidad de políticas que genera el pensamiento sobre el buen gobierno es la encargada de la evaluación y difusión de las innovaciones.

Los emprendedores de políticas, los innovadores que quieran cambiar el estado de las cosas, tienen de manera general dos opciones: “inventar” o “inspirarse en otras situaciones”. La teoría de la innovación, o mejor dicho, los estudios sobre el proceso de innovación, han resuelto que tanto lo uno como lo otro puede ser considerado como “innovación”. No tiene que ser algo “nunca antes visto” para ser innovador, sino que se circunscribe en cierto espacio y tiempo, es decir, aquello que en cierto contexto no se haya aplicado antes.

Este entendimiento de “la innovación” es el que permite por un lado que la “réplica” de una política sea considerada como una innovación, y esto, a su vez, ha generado toda una línea de investigación sobre el estudio de alternativas para ser replicadas bajo el paraguas conceptual de “innovaciones”.

Así, cuestiones como las preguntas sobre el proceso de identificación, los criterios que esta identificación requiere, la manera en que se difunden estas innovaciones para que posteriormente puedan ser útiles, son hoy parte de un cuerpo de conocimiento que se

extiende de manera global y que ocupa las mentes y el presupuesto de prestigiosas instituciones académicas. Tal es el caso de la Universidad de Harvard en los Estados Unidos, del Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE en México, o la Fundación Getulio Vargas en Brasil, sólo por mencionar algunas de las que forman el Liaison Group. Los premios son el mecanismo o el formato para llevar a cabo el ejercicio, ya que, como dice Sanford Borins refiriéndose al premio de Harvard, y por extensión a los demás de la red, los premios tienen una importancia “(in) encouraging, recognizing, and diffusing public sector innovation and enabling scholarly research about it.” (Borins, S.; 2014:9).

Es importante destacar que los criterios de los premios guardan relación con los criterios sugeridos para la transferencia de políticas, tal como es posible observar en la guía de las Naciones Unidas, cuyo libro de referencia “Innovations in Governance and Public Administration. Replicating what Works” hace explícita la relación entre los premios del Liaison Group y las recomendaciones derivadas de los estudios sobre policy transfer. Esto significa que las innovaciones premiadas son al mismo tiempo recomendaciones para ser tomadas en cuenta y transferir. La replicabilidad forma parte de los criterios de evaluación, y se hace explícito en los formatos para aplicar al premio; por ejemplo, la pregunta que se hace en el formulario que deben llenar los municipios que deseen participar en el premio mexicano: “¿Qué podrían aprender otros municipios de su experiencia?”.

Sin embargo, pese al formato de “pregunta abierta” sobre lo que pueden aprender los otros municipios, el premio, o mejor dicho sus evaluadores, tienen muy claro lo que es de importancia para los otros municipios, y eso son los criterios marcados. La pregunta que surge, por lo tanto, se refiere a la relación que hay entre los evaluadores y esos criterios, es decir, cómo interpretan esos criterios los evaluadores y, luego, cómo aplican esa interpretación en lo que están evaluando.

Es importante detenernos en este doble movimiento interpretativo, primero de interpretación respecto a lo conceptual o teórico de los criterios, y después sobre su interpretación respecto a si “la realidad que observan encaja con esos conceptos”. La cuestión fundamental a observar es que el segundo movimiento, el de la interpretación de la realidad de acuerdo a los conceptos, es un acto que involucra a todos por igual con las diferencias claras de la subjetividad (el tiempo y el espacio, así como la

identidad y la información que caracterizan a cada individuo) mientras que en el primer movimiento es posible establecer una distinción clara entre dos campos: aquellos que “sólo interpretan”, y aquellos que “además producen los conceptos”. En este último campo es donde se encuentra la comunidad de políticas que participa en la evaluación de los premios y que, a diferencia del primer campo, “busca lo que produce”.

Ahora bien, esta “producción” tiene además sus propias lógicas, particulares y propias de la comunidad que participa en los diferentes premios. Destaca la constante “auto-referencia” entre los miembros de la comunidad de políticas que producen las teorías y conceptos en torno a los premios, y sobre los cuales puede notarse una transferencia de criterios dentro de la comunidad.

A esto se refiere Steven Kelman en un libro, además editado por S. Borins y publicado por la Universidad de Harvard y el Brookings Institution, cuyo título es “Innovations in government. Research, recognition and replication” (2008). En el capítulo denominado “The “Kennedy School school of research on innovation in government”, Kelman hace un análisis sobre las citas y referencias de los textos de los miembros (la “school” con minúsculas”) de la escuela de gobierno de Harvard (la famosa “Kennedy School”), para concluir que su producción teórica tiene el problema¹⁷² de ser “self-

¹⁷² De acuerdo al autor los problemas de esta self-reference son amplios y tienen diversas consecuencias, por ejemplo, el “problema de la selección de los casos”, o que esta self-reference los haga “no estar conectados con otras áreas de estudio:

El problema de la selección de los casos.

“Furthermore, most of the Kennedy School school research literature is distant from the frontiers of contemporary social science methodology. One particularly serious problem that is particularly prevalent in this literature is so-called best practices research using only successful innovations (in particular, innovation award winners) as the empirical material for the research. This creates a problem with “selection on the dependent variable” (Lynn 1996). This is a fancy name, but the intuition about the nature of the problem is straightforward. If you choose only successes and find that they did a, b, and c, you really can’t conclude from this that a, b, and c caused the innovation to succeed, because for all you know, failed innovations did a, b, and c as well.” (Kelman, S.; 2008:34-35)

No está conectada con otras áreas de estudios.

“It is remarkable how little the Kennedy School school literature is connected to the academic literature on organizational change or on diffusion or innovation (...) The isolation of the Kennedy School school from larger debates in mainstream organization studies, or even in the specific field of public administration, is partly the intellectual equivalent of bad manners. Even if other literature hypothetically added nothing to the findings coming from the Kennedy School, it seems intellectually arrogant to assume in effect that others have little to teach one, that every wheel one invents has never been invented before” (Kelman, S. 2008:35)

*referential*¹⁷³, al citarse y hacerse referencias entre ellos, desconociendo o negando otras perspectivas.

Algo así se puede decir de la “escuela de gobierno mexicano”, integrada por los académicos miembros de las distintas instituciones educativas que participan en el premio “Gobierno y Gestión Local”. Por ejemplo, en el libro “innovación local en América Latina” (2008), publicado por el CIDE, el Liaison Group y el Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública, el primer capítulo lo escribe el que en ese entonces era el director general del CIDE, el profesor Enrique Cabrero Mendoza, con el título “La innovación local en América Latina. Los avances y los retos”, y cuya bibliografía consta de tres referencias, dos de ellas a libros de su propia autoría¹⁷⁴, y una tercera del profesor Tonatiuh Guillén, quien no solo es autor de la introducción del libro mencionado, así como director de otro de los centros participantes del premio, el Colegio de la Frontera Norte, sino que además el capítulo citado aparece en un libro coordinado por el profesor Cabrero Mendoza¹⁷⁵.

La “auto-referencia” también se puede encontrar en los trabajos de Tonatiuh Guillén, director del Colegio de la Frontera Norte, que en el capítulo sobre el premio mexicano que escribe para el libro de las Naciones Unidas “*Innovations in Governance and Public Administration. Replicating what works*” (2006), ofrece cuatro referencias

¹⁷³ “A first thing to note about the Kennedy School school literature is that it is remarkably self-referential. The two lead essays in the Altshuler and Behn (1997) collection, *Innovation in American Government*, are Altshuler’s “Bureaucratic Innovation, Democratic Accountability, and Political Incentives” and Altshuler and Mark Zegans’s “Innovation and Public Management” (1997). The former contains thirty-eight scholarly references (not counting government reports, articles in the general press, and nonacademic books), of which twelve are by the Kennedy School faculty, four are by other Harvard faculty, and two are by the scholar who sponsored the innovations programme at the Ford Foundation, so that the total of one-half the references comes from very narrow circle (This includes one book by non-Kennedy School faculty but sponsored by the Innovations in American Government Program.). Six of seven Altshuler and Zegan references are from these categories of source. Of fifty-four scholarly references in Borins (1998), twenty-four are by Kennedy School faculty (including innovations awards program-sponsored research) and four are by other Harvard faculty. The Kennedy School school is quite disconnected both from other literature in public administration and from mainstream literature in organization studies, much of which is by scholars trained in social psychology or sociology who are working at business schools.” (Kelman, S.; 2008: 34)

¹⁷⁴ Cabrero, E. (2004) “Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México”. En Gomá, Ricard y Jacint, Jordana (eds.) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona, España. Pp. 155-186.

Cabrero, E. (2005) *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica, México.

¹⁷⁵ Guillén, Tonatiuh (2003) “Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma”, en Cabrero, Enrique (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, pp. 289-309.

bibliográficas, de las cuales una es de un libro de Enrique Cabrero¹⁷⁶, otras dos son trabajos del propio Tonatiuh Guillén¹⁷⁷, y la cuarta referencia es de un exalumno de la maestría del Colegio de la Frontera Norte¹⁷⁸.

Para reconocer la relación entre la “Kennedy School school” y la “escuela mexicana de gobierno” se puede tomar como ejemplo una publicación del 2003, que incluso ha tenido una primera reimpresión en el 2007. Podemos considerarla excepcional, ya que forma parte del período de la primera década de los premios, durante la cual el CIDE y otras instituciones publicaban una recopilación de las innovaciones finalistas y premiadas cada año. En esta publicación, coordinada por Enrique Cabrero y de título “Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción” es posible encontrar textos de buena parte de la “comunidad académica” que, como veremos, participa en la evaluación de los finalistas de los premios. Cabrero Mendoza tiene un capítulo con el título “Políticas de Modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales”. Entre las cuarenta referencias bibliográficas que ofrece se pueden encontrar al menos cinco directamente relacionadas con la llamada “Kennedy School school” y, si a eso se le agregan cinco referencias a trabajos del propio Cabrero más otras dos referencias al profesor David Arrellano, también miembro del CIDE, y quien escribe un capítulo en un libro sobre innovación¹⁷⁹ coordinado por Enrique Cabrero, resulta un equivalente a lo que decía Seteven Kelman (2008:34) en su párrafo antes citado, en el que una cuarta parte de las referencias son a la propia comunidad epistémica que produce los premios, en un acto de auto-referencialidad como el que describe para el caso de la “Kennedy School school”.

Se puede añadir, siguiendo con el libro ya mencionado de Cabrero Mendoza (2003) “Políticas públicas municipales”, que hay además una doble presencia de los autores en el proceso del premio. Por un lado están aquellos que también son parte del “comité

¹⁷⁶ Cabrero Mendoza, Enrique (1995) La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. México, D.F., CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

¹⁷⁷ Guillén López, Tonatiuh (1996) Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política. Colegio de la Frontera Norte- Miguel Ángel Porrúa. México, D.F. Guillén López, Tonatiuh y Rojo, Pablo (coord.) (2005) Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos. CIDE y Ford Foundation. México, D.F..

¹⁷⁸ Paz Cuevas, Cuauhtémoc (2005) Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México. IGLOM, México, D. F.

¹⁷⁹ Nos referimos al libro “Innovación local en América Latina” (2008) coordinado por Enrique Cabrero y Ady Carrera. El capítulo del profesor David Arrellano lleva por título “Gerencia de la participación social ¿es posible? Instrumentos, lentes analíticos y advertencias sobre su uso.”

técnico de evaluación” del premio, y por otro lado aquellos que han participado en las visitas de campo y elaboración de los reportes sobre las innovaciones reconocidas por el premio Gobierno y Gestión Local, relatos que se han publicado en ediciones anuales durante la primera década del premio y que constituyen uno de los principales insumos para los emprendedores de políticas que busquen aprender de las experiencias premiadas. A continuación se presenta la tabla 27 a modo de ejemplo, en la que puede observarse a los miembros del comité técnico de evaluación¹⁸⁰ de la edición 2012, y su autoría en la evaluación/narración de alguna de las experiencias premiadas:

Tabla 27. Miembros del comité técnico de evaluación de la edición 2012 del premio Gobierno y Gestión Pública, y su autoría en la evaluación de experiencias premiadas

Comité técnico de evaluación de la edición del 2012	Innovación evaluada y narrada de acuerdo al año de premiación
Ady Carrera. El Colegio Mexiquense. (En el libro aparece que es también investigadora por proyecto del CIDE)	2007. San Luís Potosí (con Flavio Lazos)
Rodolfo García del Castillo. UAM Azcapotzalco UAM	2002. Ixtlahuacán 2008. Zumpango del Norte (con Rosalva Pineda Juárez)
Flavio Lazos Garza. Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos IGLOM	2007 San Luís Potosí (con Ady Carrera) 2010. Santiago Yosondúa (2 proyectos ganadores)

¹⁸⁰ En la tabla sólo se ha incluido aquellos que han escrito capítulos de experiencias premiadas, lo cual tiene cierta deficiencia, ya que puede ser que hayan evaluado algunas prácticas que no hayan resultado ganadoras, lo cual les deja fuera de la muestra analizada en la presente tesis, si bien no significa que no hayan participado en este doble ejercicio de creación de los criterios y posterior evaluación de los mismos. A continuación se presenta el listado de todos los miembros del jurado de esa edición 2012 en caso de que el lector o lectora quiera comprobar si hay más textos de la autoría de los miembros del comité técnico de evaluación de la edición del 2012:

- Socorro Arzaluz Solano. El Colegio de la Frontera Norte COLEF
- Ady Carrera. El Colegio Mexiquense
- Fausto Díaz Montes. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca UABJO
- Manuel Díaz. Universidad Autónoma de Aguascalientes
- Rodolfo García del Castillo. UAM Azcapotzalco UAM
- Sarah Martínez. Colegio de la Frontera Norte COLEF.
- Flavio Lazos Garza. Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos IGLOM
- Jaime Netzahuátl. Locallis S.C.
- Ricardo Jiménez. Centro de Estudios Municipales “Heriberto Jara” CESEM.
- María del Carmen Pardo. El Colegio de México COLMEX.
- Carlos Rodríguez Wallenius Universidad Autónoma Metropolitana. UAM-Xochimilco.
- Pablo Rojo Calzada. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE
- Antonio Sánchez Bernal. Universidad de Guadalajara UdeG.
- José Moreno. Fondo de Información y documentación para la industria INFOTEC
- Leticia Santín del Río. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD
- Medardo Tapia Uribe. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias CRIM-UNA.

Comité técnico de evaluación de la edición del 2012	Innovación evaluada y narrada de acuerdo al año de premiación
Medardo Tapia Uribe. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias CRIM-UNA.	2002. Tepalcingo 2008. Solidaridad 2009. Mexicali 2009. Durango (Con Ruth Morales Huescas) 2010. Durango 2011. Culiacan
Carlos Rodríguez Wallenius Universidad Autónoma Metropolitana. UAM-Xochimilco.	2002. Teocelo (con Gilberto García Vázquez) 2007. Las Margaritas (con Luis Rodríguez Castillo.)
Antonio Sánchez Bernal. Universidad de Guadalajara UdeG.	2002. Mexxicacán 2006. Cabo Corrientes 2007. Morelia (Con Haydeé Rosalía Arguez Huante) 2008. Zapotlanejo (Con María Luisa García Bátiz) 2011. Concepción de Buenos Aires (Con María Luisa García Bernal y Jarumi Rosas Arellano)
Pablo Rojo Calzada. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE	2004. Guachochi 2011. Aguascalientes
Socorro Arzaluz Solano. El Colegio de la Frontera Norte COLEF	2009. Puebla 2010. Gómez Palacio 2011. Toluca
Fausto Díaz Montes. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca UABJO	2001. Ixtlán de Juárez 2003. Huatulco
Manuel Díaz. Universidad Autónoma de Aguascalientes	2003. Aguascalientes 2004. León.

Siendo la lista completa de los autores de cada una de las narraciones de las experiencias premiadas, de acuerdo a las publicaciones anuales en las que son relatadas, desde la experiencia de evaluación de los investigadores (ver tabla 28):

Tabla 28. Autores de las narraciones de las experiencias premiadas por el premio Gobierno y Gestión Pública

Autor	Innovación narrada	Autor	Innovación narrada
Gilberto García Vázquez	2001. Nuevo Laredo 2002. Teocelo (con Carlos Rodríguez Wallenius.)	Pablo Rojo	2004. Guachochi 2011. Aguascalientes
Carlos Rodríguez Wallenius.	2002. Teocelo (con Gilberto García	Mauricio López González	2004. Hermosillo

Autor	Innovacion narrada	Autor	Innovación narrada
	Vázquez) 2007. Las Margaritas (con Luis Rodríguez Castillo.)		
Luis Rodríguez Castillo.	2007. Las Margaritas (con Carlos Rodríguez Wallenius)	Alejandro Navarro Arredondo	2004. Totutla
Tonatiuh Guillén López	2001. Ciudad Juárez 2005. Hermosillo	Pilar López Fernández	2005. Cunduacán
Guillermo López Yescas	2001. Guadalajara	Oscar Alfredo López Chan	2005. Campeche
Miguel Bazdresch Parada	2001. Cuquío 2004. Tepatitlán de Morelos (Con Guillermo Díaz Muñoz)	César Nájera Tijera	2005. Iguala, Guerrero
Guillermo Díaz Muñoz	2004. Tepatitlán de Morelos (con Miguel Bazdresch Parada)	José Guillermo Díaz Muñoz	2005. El Limón
Fausto Díaz Montes	2001. Ixtlán de Juárez 2003. Huatulco	Laura Flamand	2006. Ensenada
Rodolfo García del Castillo	2002. Ixtlahuacán 2008. Zumpango del Norte (con Rosalva Pineda Juárez)	Martha Miker Palafox	2006. Juárez
Ady Carrera.	2007. San Luís Potosí (con Flavio Lazos)	Rosalía López Paniagua	2006. La Huacana (con Fernando Segura M. Trejo)
Medardo Tapia Uribe	2002. Tepalcingo 2008. Solidaridad 2009. Mexicali 2009. Durango (Con Ruth Morales Huescas) 2010. Durango 2011. Culiacan	Antonio Sánchez Bernal	2002. Mexicacán 2006. Cabo Corrientes 2007. Morelia (Con Haydeé Rosalía Argaez Huante) 2008. Zapotlanejo (Con María Luisa García Bátiz) 2011. Concepción de Buenos Aires (Con María Luisa García Bernal y Jarumi Rosas Arellano)
Octavio Ixtacuy López	2003. Las Margaritas	Jesús Frausto Ortega.	2007. Nuevo Laredo (Con Humberto Palomares León.)
Jorge Hernández-Díaz	2003. Oaxaca (con Jonathan Díaz Santiago) 2003. San Pedro el Alto (con Anabel López Sánchez)	Diana Hurtado Romeu.	2008. Los Cabos (Con Leticia Santín del Río.)
Manuel Díaz Florez	2003. Aguascalientes 2004. León.	Raúl I. Solís Barrueta	2008. Jaral del Progreso
Federico Morales Barragán. Apolinar Oliva Velas. Guillermo Valdiviezo Ocampo.	2006. Villaflores (los tres) 2007. Cintalapa (los tres)	Mario Alberto Jurado Montelongo	2009. San Nicolás de los Garza

Autor	Innovacion narrada	Autor	Innovación narrada
José Santos	2009. Guachochi	Margarita Lumbreas y Cuauhtémoc Paz Cuevas	2010. Puebla
María del Socorro Arsaluz Solano	2009. Puebla 2010. Gómez Palacio 2011. Toluca	Fabio Rodríguez Korn	2010. Puebla
Flavio Lazos G.	2007 San Luís Potosí (con Ady Carrera) 2010. Santiago Yosondua (2 proyectos ganadores)	José Antonio Sánchez Cetina	2011. Aguascalientes 2011. Orizaba

Esta relación podría ser suficiente para ejemplificar esta doble situación de “juez y parte” en la que se encuentran los miembros de la comunidad, al evaluar primero a los finalistas, y a continuación hacer los reportes y evaluarlos ellos mismos. Sin embargo, no es ésta la finalidad del análisis, o al menos no lo es en el sentido en el que se pretende utilizar el MS.

Para tratar de conectar estas relaciones entre autores y referencias, con objeto de poder entenderlas como una “comunidad de políticas” (Kingdon, 1995) o “red de políticas” (Zahariadis, 2003), es importante recordar que son estas comunidades o grupos los que determinan en cierta medida los criterios de factibilidad técnica y aceptabilidad de los valores apartir de los cuales surgen las alternativas disponibles en la corriente de las políticas (*policy stream*). El MS trata de establecer una relación entre la integración/fragmentación de la red y las posibilidades de que una idea sea adoptada (Kingdon, 1995:118. Zahariadis, 2003:155). Una pregunta clave en esta investigación es la de identificar “una comunidad de políticas” o “red de políticas”, que constituye una de las corrientes del MS, en todas estas relaciones de “auto-referencia” y participación activa en diversos textos y procesos del premio por parte de ciertos investigadores, en particular del premio mexicano y su relación con el pensamiento y el premio de la Kennedy School.

El procedimiento para el análisis de la integración de la comunidad puede llevarse a cabo a través de una revisión de las referencias de los textos de los miembros de la comunidad, tal como lo sugiere el análisis ya mencionado a la “Kennedy School of Government”. De otorgar validez al análisis de un texto respecto a su bibliografía, que en última instancia es precisamente lo que rige y obliga a que cualquier documento con características de académico considere el rigor y el uso de autoridades en la materia en

el momento de la elaboración de la bibliografía, se puede agregar que además se trata de “la información disponible” de la cual se dispone para el análisis.

Tomando como ejemplo dos de los libros coordinados por Enrique Cabrero, el de “Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción” (2007) y el libro coordinado junto a Ady P. Carrera “Innovación local en América Latina” (2008), se puede hacer un análisis comparativo (ver tabla 29) de los capítulos elaborados por aquellos que han participado en el comité técnico o que han elaborado alguna narración de las visitas de campo a las innovaciones publicadas en los libros de cada edición anual, y asimismo reconocer en su bibliografía la “auto-referencia” que hemos estado trabajando en esta investigación a modo de indicador de la integración de la red.

Tabla 29. Relación entre los miembros del Comité técnico de evaluación del premio Gobierno y Gestión Pública y dos publicaciones del autor Enrique Cabrero

Académico	Capítulos en libros
Ady Carrera. El Colegio Mexiquense. (En el libro aparece que es también investigadora por proyecto del CIDE)	Coordinadora junto a Enrique Cabrero del libro “Innovación local en América Latina”. En el capítulo XIII a su cargo, de las 4 referencias una es a Rodolfo García Castillo.
Rodolfo García del Castillo. UAM Azcapotzalco UAM	Capítulo 7 en el libro “Políticas Públicas municipales” de Enrique Cabrero. De las 27 referencias en la bibliografía, 3 son a Enrique Cabrero, 6 son a sus propios trabajos, 1 a Tonatiuh Guillén, 1 Mauricio Merino, 1 a Alicia Ziccardi.
Flavio Lazos Garza. Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos IGLOM	Escribe un capítulo con Ady Carrera en el libro “Innovación local en América Latina” coordinado por ella.
Medardo Tapia Uribe. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias CRIM-UNA.	Capítulo XVII en el libro coordinado por Ady Carrera y Enrique Cabrero. De las 4 referencias bibliográficas, dos son a trabajos propios, entre los cuales se encuentra uno que es coordinado por Enrique Cabrero.
Miguel Bazdresch Parada. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ITESO	Capítulo II del libro de Cabrero Mendoza. De las 14 referencias hay 2 a Cabrero Mendoza, 1 a Mauricio Merino y 1 a Alicia Ziccardi.
Jesús Arroyo Alejandro y Antonio Sánchez Bernal. Universidad de Guadalajara.	Capítulo III del libro de Cabrero Mendoza. De las 41 referencias hay 1 a Cabrero Mendoza, 1 a Alicia Ziccardi, 4 del propio Antonio Sánchez y 1 de Jesús Arroyo.

Académico	Capítulos en libros
Alicia Ziccardi. Universidad Nacional Autonoma de México	Capítulo IV del libro de Cabrero Mendoza. De las 30 referencias hay 2 a Cabrero Mendoza, 3 a García del Castillo, y 7 a ella misma.
Enrique Cabrero Mendoza	Capítulo V del libro de Cabrero Mendoza. De las 41 referencias hay 2 a David Arellano y 5 a él mismo.
Tonatiuh Guillén López	Capítulo IX del libro de Cabrero Mendoza. De las 8 referencias hay 1 a David Arellano, 1 a Alicia Ziccardi, y 1 a él mismo.

Para recuperar los términos del MS, se ha señalado que hay ciertas dimensiones que muestran si hay baja o alta integración (Zahariadis, N.; 2003:49), y que corresponden a la siguiente tabla:

Tabla 30. Dimensiones de la integración, según Zahariadis

<i>Dimensión de la integración</i>	Baja integración	Alta integración
<i>Tamaño</i>	Amplio	Reducido
<i>Modo</i>	Competitivo	Consensual
<i>Capacidad administrativa</i>	Baja	Alta
<i>Restricción del acceso</i> <i>-Interno</i> <i>-Externo</i>	-Alto -Bajo	-Bajo -Alto

A partir de la información disponible sobre los miembros de la comunidad de políticas que integran la red de académicos que participan en el premio, se puede calificar la comunidad como de “Alta Integración”, debido a que su tamaño es reducido (demostrado a partir del pequeño grupo de académicos que suelen ser autores de capítulos y evaluadores de las innovaciones premiadas), su modo es consensual (demostrado por la constante “*self-reference*”), su capacidad administrativa es alta (no sólo por el financiamiento de la Fundación Ford, sino porque las instituciones que participan son sin lugar a dudas las universidades públicas con mayor prestigio del país (siendo el CIDE y el COLEF las más destacadas), sin mencionar sus vínculos con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, ya que la mayoría de ellos son miembros del SNI (sistema de investigadores a nivel nacional).

Quizás lo único que podría ser puesto en cuestión, por ausencia de evidencias, es la “restricción en el acceso”. Lo que se sugiere es que los miembros de esta red están

integrados de manera interna, pero que el acceso externo tiene una restricción alta. Esto último por supuesto carece de evidencia, más que la experiencia de cualquier conocedor de la academia mexicana. Sin embargo, y aunque no sea así (es decir, que más bien fueran una red con una baja restricción al acceso externo), finalmente esto consistiría sólo en un matiz, mientras que las otras características son evidentes (tamaño bajo, modo consensual, capacidad administrativa alta).

La hipótesis que se intenta demostrar es que la “*network*” o “*policy community*” de los académicos es cerrada. Basta ver las veces en que se repiten unos y otros, y se citan unos y otros. Al mismo tiempo, hacen de la red de universidades una red integrada de fácil acceso interno, pero difícil acceso externo. En México no hay una red que pueda competir con la red de universidades que integran los premios. Sólo algunas universidades privadas, si bien no pueden competir a la hora de influir en las decisiones. Esto implica que no hay alternativas, y que por lo tanto es ésta, la red de los premios, la que “informa” al *policy stream*.

No obstante la aceptación o negación de esta clasificación, es necesario añadir una cuestión en relación a la interpretación a través del MS, y es que las publicaciones (los libros) anuales de las instituciones que participan en el premio son los “textos” desde los cuales se puede obtener la información necesaria sobre el contenido de las políticas (*policy*) innovadoras.

Estos textos, en los que se incluye no solo a los ganadores de los premios, sino también a los finalistas, son escritos por los miembros de la comunidad. Son narraciones de las políticas en las que se encuentran descritas los elementos que hacen que sean consideradas innovaciones merecedoras de este término.

A estos textos publicados, hay que agregar la información disponible en Internet, que en su conjunto conforman los dos *inputs* o fuentes de información principales para “leer” y “aprender” de las políticas premiadas. El resultado de esta combinación de información puede ser entendida, de acuerdo al MS, como la “*primeval soup*” que surge de este ejercicio de los premios a la innovación.

8. LAS DEFINICIONES DEL PROBLEMA

De acuerdo a las respuestas al formulario de aplicación al premio mexicano, Internet fue el medio por el que se enteraron la mayoría de los ganadores del premio, lo cual lo sitúa como el canal de comunicación preferido. Ahora bien, ¿qué tipo de búsqueda pueden hacer los emprendedores una vez abren las páginas web de los premios? Esta pregunta conduce a los bordes de dos de las corrientes de flujos múltiples, aquella de las políticas (*policy stream*) y aquella de los problemas (*problem stream*). Y es que la manera de “presentar” la información en la web está determinada por los temas o las áreas en las que se ubican las diferentes innovaciones.

El flujo de los problemas (*problem stream*) consiste en una serie de condiciones que tanto los policymakers como los ciudadanos quieren atender (Zahariadis, N.; 2003:153). Sin embargo, mientras se atienden algunos problemas, otros se ignoran, de aquí que la pregunta fundamental a la que atiende el análisis en este flujo se refiere a la “atención” de las personas sobre determinados problemas: “*how problems capture attention?*” (Kingdon, J.; 1993:90).

El MS trata de responder la pregunta a través de la “corriente de los problemas” que, a diferencia de la perspectiva relacionada al modelo etapista¹⁸¹, lo que establece es que la “definición del problema” no puede ser tratada como un proceso separado, sino como parte integral del proceso completo de elaboración de las políticas. El argumento central podría sintetizarse de la siguiente forma: los problemas no pueden definirse de manera adecuada hasta que las soluciones aparezcan como disponibles -“*problems cannot be well defined until solutions become available*” (Kingdon, J.; 2003:162).-

Esta es una de las contribuciones centrales del MS, que establece que, frente a la lógica por etapas en la que los participantes primero identifican problemas y luego buscan soluciones, existe otra manera de pensar el proceso que señala que la promoción de las soluciones a menudo precede al señalamiento de los problemas que busca atender (Kingdon, J.; 1995:205-206).

¹⁸¹ La propuesta que hace el enfoque de flujos múltiples debe ubicarse en sus esfuerzos por distanciarse del modelo por “etapas”, “fases” o “pasos” que ha prevalecido en los estudios sobre las políticas públicas. Para el enfoque de flujos múltiples, más que etapas, lo que es útil es pensar en “*independent streams that flow through the system all at once, each with a life of its own and equal with one another, become coupled when a window opens.*” (Kingdon, J.; 1995:205-206).

Esta relación que establece el enfoque en términos de dependencia entre la definición de los problemas (como variable dependiente) y las soluciones (como variable independiente) encaja muy bien, o al menos resulta muy esclarecedora, cuando toca el turno de leer las páginas de Internet de los premios a las innovaciones.

Las categorías del premio funcionan, al menos para el lector, como una primera distinción entre “el tipo de problemas que pueden resolverse”. Reconocer la diversidad de temas es el primer paso en el análisis de las alternativas disponibles, que en los términos del enfoque implicaría reconocer primero los “problemas” que abordan las innovaciones, antes que los contenidos particulares de cada una de ellas.

8.1 Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local

El mayor número de alternativas disponibles se encuentra aglutinado en la página del Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local. En esta web es posible hacer diferentes búsquedas, a partir de datos tan diversos como el tipo de beneficiarios, la densidad población o el Índice de Desarrollo Humano, si bien serían dos los “menús” que encajarían con el análisis que estamos desarrollando en esta corriente de los problemas, las “áreas” y los “temas”.

Las opciones que ofrece el menú de las “ÁREAS” son: Administración y gobierno; Desarrollo socio-económico; Educación y Cultura; Gestión y derechos ciudadanos; Infraestructura y Servicios Públicos; Justicia y Seguridad Ciudadana; Medio Ambiente; Salud y Servicios Sociales. Las opciones que ofrece el menú de “TEMA” son Acceso y Equidad; Calidad; Colaboración interorganizacional; Eficiencia; Género y derechos sexuales; Participación; Pluralismo y/o diversidad étnico-racial; Transparencia y Control Social. (Ver tabla 31)

En otros apartados se ha sugerido que hay cierta relación en términos de la comunidad de políticas, y por ende del tipo de criterios utilizados para la selección y premiación de las innovaciones. Sin embargo, la similitud en los criterios no significa necesariamente que las innovaciones que resulten premiadas respondan de la misma forma a todos los criterios, lo cual hace que, pese a sus similitudes, cada premio ofrezca distintas alternativas:

Tabla 31. Áreas y temas recogidos por los premios del Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local

ÁREAS / TEMAS	Acceso y Equidad	Calidad	Colaboración interorganizacional	Eficiencia	Genero y derechos sexuales	Participación	Pluralismo y/o diversidad étnico-racial	Transparencia y Control Social	TOTAL
Administración y gobierno	2	2	2	12	X	26	1	9	54
Desarrollo socio-económico	18	4	6	14	2	17	5	1	67
Educación y Cultura	13	5	1	3	1	3	4	X	30
Gestión y derechos ciudadanos	8	X	1	X	4	2	1	2	18
Infraestructura y Servicios Públicos	7	3	3	5	1	4	1	2	26
Justicia y Seguridad Ciudadana	2	X	X	X	X	5	X	1	8
Medio Ambiente	X	3	2	5	X	8	X	X	18
Salud y Servicios Sociales	16	4	2	X	3	7	X	X	32
TOTAL	66	21	17	39	11	72	12	15	

Si las “Áreas” ayudan a definir el problema, los “Temas” constituyen un insumo esencial para el emprendedor de políticas, al menos en la manera en la que se está planteando en esta tesis, cuya labor principal está en la elaboración de argumentos persuasivos. Y es que una vez se ha “definido el problema”, hay que decir cuáles son las características que hacen de esa innovación la solución ideal. Es importante por tanto reconocer la distribución de estos “criterios argumentativos” en los distintos premios.

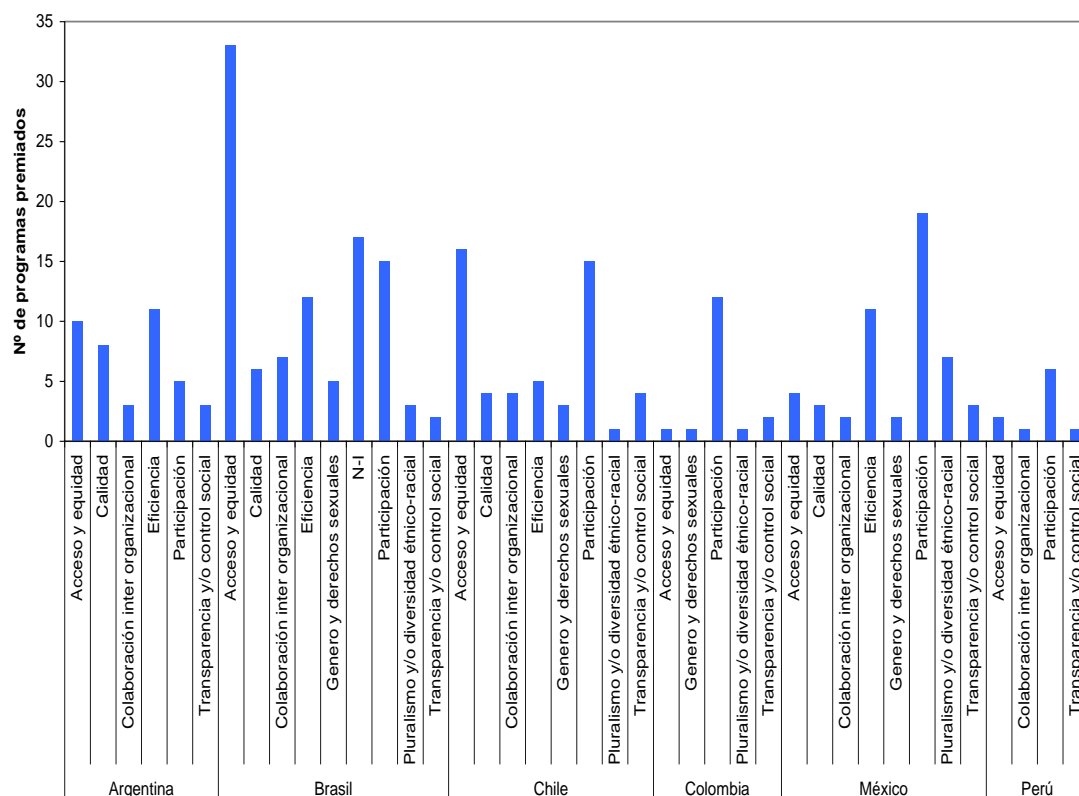


Ilustración 9. Número de programas premiados en el Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local por país y tema

En el apartado sobre la justificación de esta investigación se ha hecho mención al período de tiempo que ha pasado desde el inicio de los premios hasta la fecha, en un intento de hacer un “corte de caja”, para ver el saldo de este período de arranque del paradigma de los premios. En la Ilustración 9 se puede apreciar el análisis tendencial de las temáticas recogidas en los premios del Observatorio Latinoamericano, en el que se aprecia claramente cómo las experiencias relacionadas con el “Acceso y la equidad” fueron las más premiadas a finales de la década de los 90 y principios de 2000, mientras que años después han sido otro tipo de temáticas tales como la “Eficiencia” y la “Participación” las que han ocupado ese primer puesto en los premios (ver Ilustración 10).

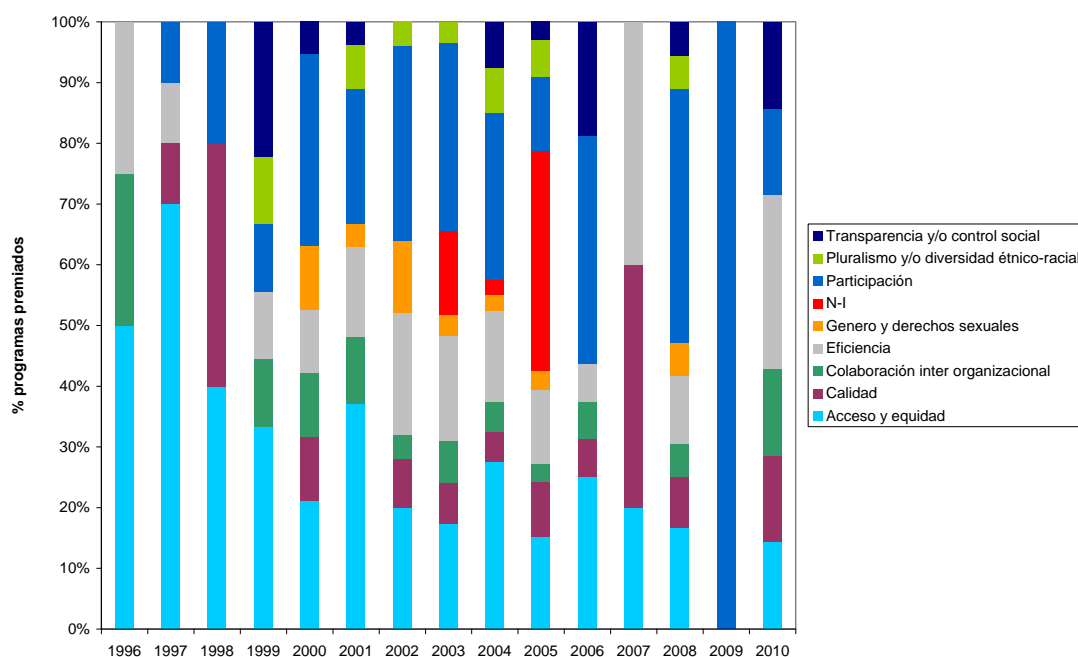


Ilustración 10. Porcentaje de programas premiados anualmente en el Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local por tema

Como esta investigación tiene un interés particular en México, se presenta a continuación un gráfico en el que puede percibirse la tendencia en los resultados sobre la temática, con la mayor parte de los programas premiados en el rubro de “Participación” (36%), seguido de la “Eficiencia” (22%) y el “Pluralismo y/o diversidad étnico-racial” (14%) (ver Ilustración 11):

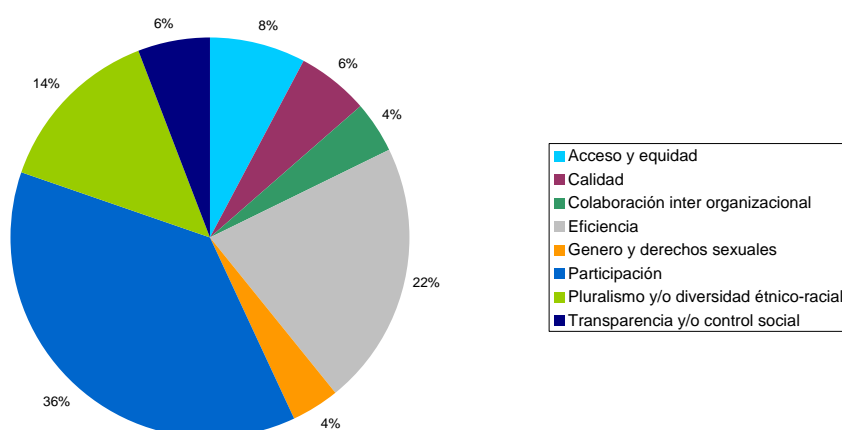


Ilustración 11. Porcentaje de programas premiados en el Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local en México por tema

8.2 “Experiencias de innovación social en América Latina y el Caribe”, premio de la CEPAL

El premio a la innovación social de la CEPAL, continúa en el camino establecido por la la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/S-25/2) que recomienda la implementación de “*best practices*” como uno de los dos¹⁸² instrumentos claves para avanzar en el cumplimiento de los ODM. De esta forma, las innovaciones sociales se insertan en la lógica de la búsqueda de soluciones a los problemas ya categorizados por temas y reconocidos como metas universales, consolidando el *paradigma*¹⁸³ de *desarrollo contemporáneo*.

A continuación la tabla 32 presenta el número de innovaciones sociales en la base de datos del premio de la CEPAL y la fundación Kellogg, en relación a los ODM que ayudan a cumplir.

Tabla 32. Número de innovaciones en la base de datos del premio de la CEPAL, clasificadas por Objetivos del Milenio

Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas	Total en base de datos (premiadas y finalistas)
Objetivo 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre	44
Objetivo 2 Lograr la enseñanza primaria universal	23
Objetivo 3 Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	36
Objetivo 4 Reducir la mortalidad infantil de niños menores de cinco años	19
Objetivo 5 Mejorar la salud materna	16
Objetivo 6 Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	9
Objetivo 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	13
Objetivo 8 Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	1

Para complementar el análisis, la ilustración 12 presenta una clasificación de los programas premiados por la CEPAL, en función de los ODM y del país.

¹⁸² El otro instrumento clave, de acuerdo al citado documento, es el uso de indicadores.

¹⁸³ Paradigma: “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante un tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica.” (Khun, T.; 1975: 13)

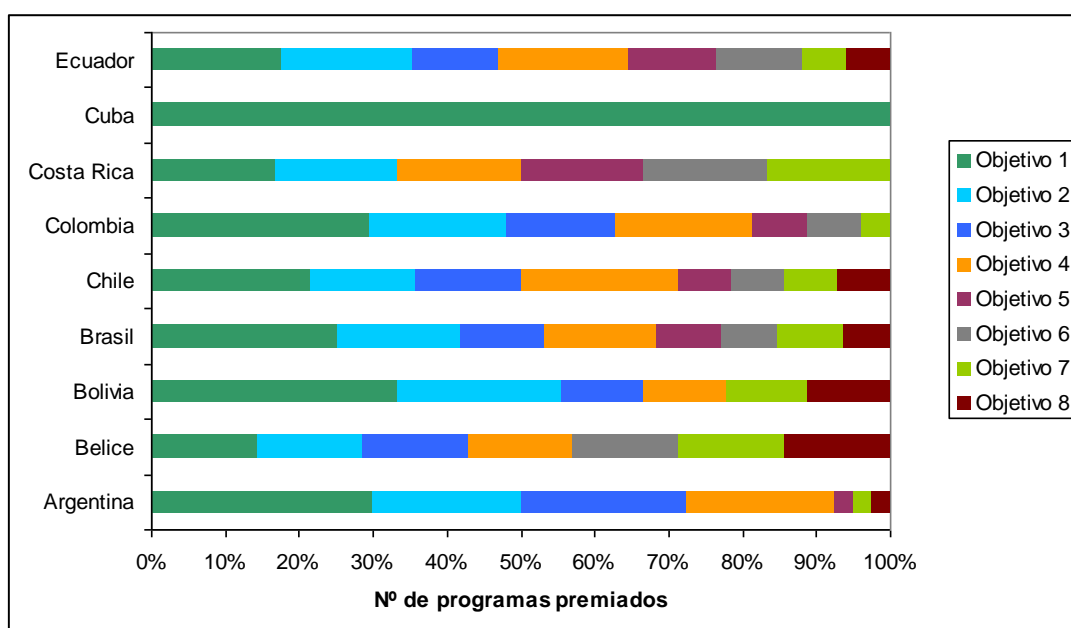


Ilustración 12. Porcentaje de programas premiados por la CEPAL, según país y Objetivo del Milenio.

Como se puede apreciar, los objetivos 1 a 4 son aquellos a los que mayormente responden los programas premiados. Cabe señalar el caso de Cuba, país que recoge sólo una experiencia premiada, y que por tanto responde al 100% a un solo objetivo.

Una particularidad que llama la atención en relación a los temas del premio de la CEPAL (los problemas que atienden las innovaciones) es que, de las ocho categorías del premio, no aparece como ganador ninguno relacionado con el tema “nutrición/seguridad alimentaria”. Éstas son las “ocho” categorías para competir¹⁸⁴: 1. salud; 2. educación; 3. nutrición/seguridad alimentaria; 4. programas de juventud; 5. generación de ingresos; 6. responsabilidad social empresarial; 7. voluntariado; 8. desarrollo rural/agrícola (ver ilustración 13):

¹⁸⁴ <http://www.cepal.org/dds/innovacionsocial/e/concurso.htm>



Ilustración 13. Captura de pantalla del Banco de experiencias de la CEPAL

Con el premio de la CEPAL pasa lo mismo que con algunos de los premios del Observatorio Latinoamericano, que premian innovaciones en las que puede que no haya participado el gobierno. Como ya se ha mencionado, esto no significa que sea un obstáculo para aprender de ellas y replicarlas. Sin embargo, la información descrita, “narrada”, es distinta a la que se busca desde una interpretación o lectura desde el gobierno. Por tanto, si de las innovaciones premiadas por “tema” se seleccionan las “públicas” (gubernamentales), se obtiene la tabla 33 que mostraría el número real por tema de innovaciones sociales para los gobiernos locales:

Tabla 33. Número de innovaciones premiadas por la CEPAL (total y de Gobiernos locales) según tema

TEMAS CEPAL-KELLOGG	Total Premiadas	Gobierno Local
1.Salud	7	5
2.Educación	10	2
3.Nutrición/seguridad alimentaria	0	0
4.Programas de juventud	8	1
5.Generación de ingresos	10	3
6.Responsabilidad social empresarial	6	2
7.Voluntariado	9	3
8.Desarrollo rural/agrícola	8	2

Además de estos temas, el premio de la CEPAL tiene la particularidad de clasificar las innovaciones en función de los ODM, lo que podría interpretarse como los problemas que deben resolverse según la agenda global. En la ilustración 14 se muestra la proporción de innovaciones premiadas en cada país por ODM.

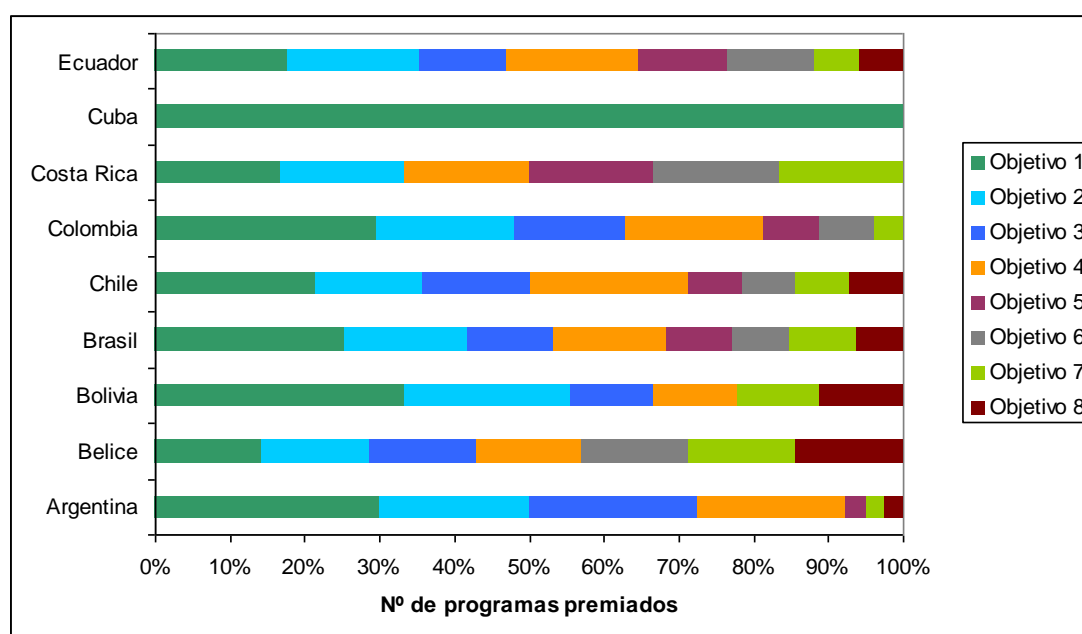


Ilustración 14. Porcentaje de innovaciones premiadas por la CEPAL por país y Objetivo del Milenio

Aunque hay argumentos para sugerir que los ODM son una “visión elitista y tecnocrática de la lucha contra la pobreza” que “elimina las perspectivas críticas” (Lapeyre, F.; 2007), lo que resulta interesante para esta investigación es la relación entre “definición del problema” y “argumentación”. El emprendedor de políticas que se fije en alguna de las innovaciones de este premio podría contar dentro de su arsenal argumentativo con una referencia o relación a lo que sin duda es el paradigma internacional de desarrollo.

El emprendedor de políticas tendría a su disposición una serie de innovaciones, en particular aquellas que responden a los objetivos 1, 2, 3 y 4, con los que podría promover su solución. Un ejemplo del uso argumentativo podría darse en relación a la replicabilidad de la innovación cubana que, pese al estereotipo conservador de Cuba como país fracasado, la innovación puede parecer relevante, dado que está dirigida a atender uno de los ODM.

8.3 “Dubai International Award for Best Practices to Improve the Living Environment”, premio de ONU-HABITAT

Hay dos premios que forman parte del programa de las Naciones Unidas ONU-Habitat: el “Dubai International award for best practices to improve the living environment”¹⁸⁵ (desde 1995) y el “Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas”¹⁸⁶ (desde 1997). Como sucede con todos los premios, estos también ofrecen las posibilidades de hacer una búsqueda a través de diversos “menús” en sus respectivas páginas de Internet. Pese a que todos son parte de ONU-Habitat, tanto los temas como las innovaciones premiadas no son los mismos. Aunque sí coinciden en convocar indistintamente innovaciones provenientes tanto del gobierno como de la sociedad civil y la iniciativa privada.

El emprendedor de políticas que quiera acercarse a estas experiencias, se encontraría entonces con la necesidad de seguir dos procedimientos. En primer lugar reconocer las diferencias y similitudes entre los “temas”, para lograr “definir el problema”. En segundo lugar, reconocer qué iniciativas son promovidas por el gobierno y cuáles no. Respecto a esto último, ya se ha hecho alusión a la importancia de esta distinción en el tipo de información que se narra: la información del contenido de la política varía en los “términos”, que son los que el emprendedor de políticas necesita articular en sus argumentos para promover la innovación en el gobierno.

Se presenta a continuación la tabla 34 que compara los temas del premio Habitat-Dubai con los del Foro Iberoamericano. Además se señalan cuántas han sido iniciativas gubernamentales:

Tabla 34. Comparación de los temas de los premios ONU-Habitat y Foro Iberoamericano

UN Habitat-Dubai	Base de datos	Gob. Loc.	Foro Iberoamericano	Base de datos	Gob. Loc.
Arquitectura y diseño urbano	0	0	Arquitectura y diseño urbano	0	0
Niñez y juventud	1	1	Niñez y juventud	0	0
Compromiso Cívico y Vitalidad Cultural	9	4	Compromiso Cívico y Vitalidad Cultural	3	2

¹⁸⁵ <http://www.dubaiaward.dm.gov.ae/wps/portal/DIABP>

¹⁸⁶ <http://mejorespracticas.ning.com/page/historia-del-foro-2>

UN Habitat-Dubai	Base de datos	Gob. Loc.	Foro Iberoamericano	Base de datos	Gob. Loc.
Cambio climático	0	0	NO	0	0
Desastres y emergencias	0	0	Desastres y emergencias	0	0
Desarrollo económico	3	0	NO	0	0
Gestión ambiental	3	2	Gestión ambiental	2	2
Igualdad de genero e inclusión social.	3	1	Gender Equality and Social Inclusion	1	0
VIH-SIDA	0	0	NO	0	0
Vivienda	3	0	Vivienda	3	1
Vivienda y derechos humanos	2	1	NO	0	0
Infraestructura, comunicación, transporte	3	1	Infraestructura, comunicación, transporte	3	1
Gestión del uso de la tierra	2	2	Gestión del uso de la tierra	3	2
Personas mayores	0	0	Personas mayores	0	0
Reducción de pobreza	6	3	Reducción de pobreza	7	3
Patrones de consumo y producción	1	1	Patrones de consumo y producción.	1	1
Comunidades resilientes	1	1	NO	0	0
Servicios sociales	8	4	Servicios sociales	4	1
Cooperación técnica e internacional	0	0	NO	0	0
Tecnología, herramientas y métodos	2	1	Tecnología, herramientas y métodos	1	0
Planeación urbana y regional.	2	0	Planeación urbana y regional.	3	0
Gobernanza urbana	7	3	Gobernanza urbana	3	1
Uso de información en la toma de decisiones	0	0	Uso de información en la toma de decisiones	1	1
Agua y saneamiento	1	1	NO	0	0

Quizás valga la pena cerrar esta revisión de los temas que ofrece el campo internacional de premios haciendo mención de ONU-Habitat como la institución que inauguró el modelo de reconocimiento y divulgación de “buenas prácticas” a nivel internacional.

Con la primera edición de los “Premios Mundiales del Hábitat”¹⁸⁷, iniciados en 1985 por la Building and Social Housing Foundation como contribución al Año Internacional de la vivienda para las personas sin hogar de las Naciones Unidas, este premio arranca el mismo año que el premio de Harvard que, como se ha señalado en otros apartados, es el primero y el ejemplo a seguir de una serie de premios, articulados tanto en el Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local como en la red “Global Public Innovation Network”.

8.4 Premio Gobierno y Gestión Local. México.

Entre los premios que integran el Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local, el premio mexicano “Gobierno y Gestión Local” en México tiene la peculiaridad de ser un premio a “gobiernos locales”, lo cual evita la distinción respecto a las innovaciones en las que no participa el gobierno. Además, la información de las innovaciones mexicanas¹⁸⁸ que aparece descrita en la web del Observatorio puede luego avanzarse en las publicaciones del premio mexicano, lo cual ofrece insumos con información “técnica” y “válida” para los argumentos del emprendedor de políticas.

La comunidad de académicos del premio ha sido tratada en la corriente de la política (*policy stream*) y la información de los municipios mexicanos será clave a la hora de hablar del flujo de la política (*political stream*). Su descripción en el flujo de los problemas se entrelazará con los resultados en el flujo de la política, para entonces tratar de descubrir qué sucede con las ventanas de oportunidad.

El emprendedor que accede a la web¹⁸⁹ del premio puede hacer una búsqueda a través de distintos filtros, entre ellos el tipo de programa, el tamaño del municipio, partido político, Estado o Zona Geográfica:

¹⁸⁷ <http://www.worldhabitatawards.org/about/?lang=01>

¹⁸⁸ Hay una extraña cuestión respecto a la información en la web del Observatorio Latinoamericano, ya que no aparece ninguna de las innovaciones premiadas por el premio mexicano en sus ediciones 2006, 2007, y 2008. Valga esta nota también para decir que en la página web del Ash Center for Democratic Governance, las innovaciones mexicanas que ofrece su buscador corresponden a las ediciones 2004, 2005 y 2006 del premio Gobierno y Gestión Pública.

¹⁸⁹ Página visitada por última vez el día 11 de Mayo del 2015.
<http://www.premiomunicipal.org.mx/ee/index.php/ediciones/bases>

En el formulario del premio se solicita a los concursantes que seleccionen la “clasificación de la política” que está inscribiendo. El formato de la pregunta es de “opción múltiple”, si bien las innovaciones premiadas finalmente se clasifican en función de una única categoría, que es como aparece en la web.

Considerando la información de los formularios del premio, es posible comparar entre los temas que aparecen en la web y aquellos que los municipios señalaron cuando aplicaron al concurso mexicano (ver tabla 35):

Tabla 35. Clasificación de la experiencia innovadora según la página-web o los formularios de aplicación al premio Gobierno y Gestión Local

Clasificación de la política			
Opciones de categorías en el formulario de inscripción al premio: 20	Total	Total	Opciones de categorías de acuerdo a la premiación: 12
Participación ciudadana	24	2	Participación Ciudadana
Desarrollo con criterios de sustentabilidad	23		
Conservación Ecológica	19	10	Conservación Ecológica
Infraestructura municipal	18	5	Infraestructura Municipal e Imagen Urbana
Desarrollo económico	16	11	Desarrollo Municipal
Servicios Públicos	15	6	Servicios públicos
Educación	13	3	Educación, Cultura y Deporte
Planeación urbana	11	4	Planeación Urbana
Salud pública	11		
Desarrollo agrícola y rural	9		
Modernización de la administración pública	8	5	Modernización Administrativa
Seguridad pública	7	2	Seguridad pública y protección civil.
Transparencia	5	4	Transparencia y rendición de cuentas
Rendición de cuentas	4		
Representación de la sociedad ante las autoridades	4		
Reforma política	2		
Mejora en los sistemas de recaudación fiscal	1		
Planeación financiera	1	1	Modernización financiera
Atención a grupos marginados	1		
Reforma administrativa	0		
		7	Política Social

El hecho de que no haya innovaciones en la categoría “otros”, desafía en primera instancia la posibilidad de que la “creatividad” que acompaña a las definiciones sobre innovación ofrezca soluciones que “innoven las categorías”. La consecuencia de esta ausencia de innovaciones fuera de las categorías es que implícitamente agota las posibilidades de los temas a tratar por el gobierno. Incluso reconociendo que los formularios evaluados en esta investigación han sido los de las innovaciones premiadas (por lo que puede darse el caso de alguna innovación que haya seleccionado la categoría “Otros” pero que no ha sido premiada), su ausencia entre las premiadas es la cristalización de esta situación de agotamiento de lo posible. Para comprobar esta hipótesis habría que revisar las innovaciones que no han sido seleccionadas, lo que Boaventura de Sousa (2005) llamaría una Sociología de las Ausencias y de las Emergencias, con objeto de comprobar qué innovaciones podrían haber sido premiadas si fueran otros los criterios de evaluación.

Las diferencias entre los temas que seleccionan los postulantes y los de la web hacen del “proceso de búsqueda” un “objeto de estudio” a descifrar, sobre el que se pueden aplicar distintos enfoques de interpretación. La cuestión fundamental para el uso del MS está en que es posible hacer distinciones en relación a las necesidades argumentativas (y persuasivas) del emprendedor. En este caso, la pregunta sobre las categorías se establece en relación a “los problemas” que se pueden resolver con la innovación.

La multiplicidad de categorías plantea una serie de interrogantes relacionadas con las tareas del gobierno, y que pese a que desbordan los objetivos planteados para esta investigación, es importante dejarlas apuntados para futuros desarrollos de la misma en posteriores investigaciones: ¿Para qué sirve el gobierno local? ¿Qué problemas puede, pero sobre todo “debe” resolver?. Y quizás una pregunta crucial, ¿Hay prioridades?; ¿Cuáles son los problemas que debe escoger el gobierno, determinado por la restricción de los recursos, ya sean estos económicos, humanos, tecnológicos e incluso temporales?; ¿Debe plantearse una solución inmediata? (los gobiernos municipales, en México, duran 3 años).

En México, los gobiernos están obligados “constitucionalmente” a resolver una serie de tareas, enunciadas para el caso mexicano en el artículo 115 de la Constitución, que determina las atribuciones exclusivas de los gobiernos municipales. La reforma en el

año 1999, hizo que el artículo 115 hiciera posible que “los gobiernos municipales adquirieran el carácter que presupone ese nombre: ser gobiernos de pleno derecho, con fuerza reglamentaria propia y competencia exclusiva”(Merino, Mauricio 2007:22). La mencionada reforma de 1999 ha sido considerada como de trascendencia histórica:

“desde el mirador de la autonomía municipal, las decisiones tomadas en 1999 sin duda deben ser apreciadas como uno de los cambios de mayor trascendencia histórica: nunca antes la Constitución política les había dotado de instrumentos jurídicos capaces de garantizar un ámbito propio de atribuciones, ni había establecido con precisión en qué consistían esas facultades exclusivas de los gobiernos municipales. (...) La tradición constitucional mexicana había consistido en privilegiar la interpretación derivada del llamado “federalismo dual”, que consideraba al “gobierno interior” como un asunto de competencia exclusiva de las legislaturas estatales, regulado sólo en sus rasgos más generales desde la Constitución federal, a efecto de no perder coherencia institucional”(Merino, Mauricio 2007:22).

De acuerdo al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hay cuatro tipos de atribuciones exclusivas de los gobiernos municipales (Merino, Mauricio; 2007:23-24): a) facultades reglamentarias, que envisten de personalidad jurídica a los municipios y les permiten manejar su patrimonio; b) facultades en materia de servicios públicos; c) facultades en términos de las leyes estatales y federales; y d) facultades fiscales, que le permiten administrar libremente su hacienda. Es en el apartado b), sobre las facultades en materia de servicios públicos¹⁹⁰, donde se encuentran los “problemas que el gobierno debe resolver”:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos
- d) Mercados y centrales de abasto

¹⁹⁰ Vigente al 5 de noviembre del 2003. Consultado el día 19 de noviembre del 2013 en la página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s>

- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la constitución, policía preventiva municipal y tránsito.
- I) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin embargo, tanto los premios como la propia dinámica diaria de los gobiernos locales, en particular durante las campañas electorales, definen otros temas a resolver. ¿A qué se debe esta ampliación de la agenda? ¿Por qué querer abarcar más de lo que está definido como competencia?

Los motivos por los cuales los gobiernos locales deciden hacerse cargo de otros temas es sin duda una pregunta de investigación en sí misma. De hecho, ha sido el tema de investigación de una tesis doctoral reciente (Meza Canales, O. D.; 2013), en la cual se establece una perspectiva internacional, reconociendo que esta “ampliación de la agenda” no ha sido un fenómeno aislado, sino que se comparte con los demás países de América Latina. Meza Canales ofrece un cuadro en su investigación en el que compara las competencias estipuladas expresamente en la normativa de los países latinoamericanos (Ver tabla 36):

Tabla 36. Competencias municipales estipuladas en la normativa de los países latinoamericanos

Competencias estipuladas en la normativa de los países	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Costa	Colombia	Ecuador	El	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Perú	Paraguay	Rep.	Uruguay	Venezuela
Promover el desarrollo económico local	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Asegurar la provisión de bienes y servicios	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X

Competencias estipuladas en la normativa de los países	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Costa	Colombia	Ecuador	El	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Perú	Paraguay	Rep.	Uruguay	Venezuela
básicos a la población																		
Administrar y gestionar los recursos humanos, materiales y financieros	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Promover el desarrollo urbano	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Asegurar servicios públicos municipales	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Promover, conservar y desarrollar la protección ambiental		X	X	X		X	X	X	X	X		X	X		X		X	X
Proteger y garantizar los derechos a los consumidores en la prestación de servicios		X					X	X	X	X								
Planificar, administrar y ejecutar los servicios de mantenimiento y preservación del hábitat...		X	X		X			X		X	X	X	X	X		X	X	
Establecer políticas sobre deporte, cultura, turismo local y actividades artísticas.		X	X			X	X	X		X	X	X	X	X				
Garantizar la seguridad pública local.		X						X		X	X	X		X	X			X
Obligatoriedad			X						X		X						X	

Competencias estipuladas en la normativa de los países	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Costa	Colombia	Ecuador	El	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Perú	Paraguay	Rep.	Uruguay	Venezuela
de rendir cuentas, control y fiscalización de recursos.																		
Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.					X	X		X	X								X	

FUENTE: Meza Canales, Oliver David (2013:16) “Gobiernos Locales y Agendas de Gobierno ¿A qué responden?” Tesis doctoral del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. México.

Lo que no queda claro en la investigación de Meza Canales, es la relación de la mencionada ampliación de las agendas en un contexto de “descentralización” de las funciones del Estado (que acompañó a América Latina en una época atravesada tanto por las transiciones a la democracia, como por las reformas estructurales introducidas por los gobiernos y las instituciones neoliberales, particularmente en la segunda mitad de los 80s y la totalidad de la década de los 90s).

La descentralización, que se traducía en más responsabilidades para los gobiernos locales (pero no necesariamente más recursos), vino acompañada por esfuerzos de rendición de cuentas, con objeto de “ganar las elecciones”, lo cual les motivaba a asumir esos problemas que en términos estrictos no les correspondían. La promesa de “más y mejor empleo” que se lee en las campañas municipales no se corresponde con lo que deberían ser sus prioridades en términos constitucionales.

En su investigación, que también considera como objeto de estudio el premio mexicano, David Meza (2013) se pregunta si los temas a los que atienden estas innovaciones responden exclusivamente a las funciones que estipula el artículo 115 de la constitución. Sus resultados, considerando setenta casos ganadores entre 2001 y 2009 son los siguientes (2013: 22):

Tabla 37. Temáticas que abordan las innovaciones premiadas en el premio Gobierno y Gestión Pública



Aunque de la tabla podría inferirse que los municipios tienen una agenda que desborda la definida por la constitución, el propio Meza reconoce los límites interpretativos debido a cierto sesgo en la muestra: “Del certamen Premio Gobierno y Gestión Local, se puede inferir que algunos municipios han extendido sus agendas. No obstante, por la naturaleza de selección del mismo certamen, es imposible generalizar a partir de ella. Los criterios de selección de casos innovadores podrían tener un sesgo hacia aquellos municipios que, en efecto, trasciendan el catálogo constitucional” (Meza Canales, O. D. 2013:23).

Para sostener lo que considera una tendencia generalizada, Meza recurre a la base de datos Finanzas Públicas Municipales del INEGI¹⁹¹ y elabora una distinción (Ver tabla 38) entre la “Agenda Constitucional y la Agenda Ampliada” (Meza Canales, O. D. 2013:24):

Tabla 38. Agenda constitucional de los municipios mexicanos vs. agenda ampliada

Agenda Constitucional Art. 115	Agenda Ampliada
Presidencia municipal	Servicios educativos
Secretaría municipal	Servicios de salud
Tesorería municipal	Fomento económico
Seguridad pública y tránsito	Desarrollo social
Obras Públicas	Fomento agropecuario

¹⁹¹ “los recursos destinados a las diferentes unidades administrativas para sufragar los gastos de recursos humanos. Esta información se encuentra en el capítulo 1000 en la partida de servicios personales (subpartida de remuneraciones ordinarias), según la clasificación ofrecida por la base de datos Finanzas Públicas Municipales del INEGI. La información es anual y corresponde al periodo 1989-2009, que es la más reciente.” (Meza Canales, O. D. 2013:23)

Contraloría general Registros públicos Síndicos Regidores	Trabajo y previsión social Dependencias diversas
--	---

Si se mantiene la distinción, pero se acota a los temas del artículo 115, se pueden reconocer en la Ilustración 15 cuántas de las innovaciones premiadas¹⁹² podrían ser de utilidad para los emprendedores cuyo problema a resolver se define en esos “términos constitucionales”.

Fijar la atención sólo en aquellas innovaciones que responden a los temas constitucionales, y que responderían a lo que se señalaba en el apartado del marco teórico respecto a la “agenda institucional” planteada por Meny y Thoenig (1992) permite situarlas en un conjunto de soluciones que todo municipio debería revisar. Sin importar el partido político o el análisis sobre la situación del municipio, todos los gobiernos locales están obligados a resolver estos problemas. De este modo, las innovaciones pueden ser argumentadas por el emprendedor de políticas como “problemas ineludibles”, a los que se “está obligado a dar cumplimiento por ley”.

¹⁹² El resto de las innovaciones quedaría distribuido por temas de la siguiente forma:

Medio Ambiente: 2
Transparencia y Rendición de Cuentas: 3
Transporte Público: 2
Políticas Sociales (Mujeres): 4
Educación: 3
Vivienda: 3
Modernización Administrativa/Financiera: 5
Planeación y Participación Ciudadana: 3
Desarrollo Económico: 13



Ilustración 15. Número de innovaciones reconocidas por el premio Gobierno y Gestión Pública según las competencias municipales mexicanas

Son 19 las innovaciones que cumplen con algún servicio público establecido en la constitución, siendo 3 de ellas iniciativas intermunicipales¹⁹³ y una de ellas abarca dos temas constitucionales¹⁹⁴. El resultado de la interpretación de las innovaciones premiadas en México, en una búsqueda a partir de los “problemas que está obligado a resolver”, tendría como resultado las siguientes experiencias para cada tema constitucional:

¹⁹³ 1) Iniciativa intermunicipal para la gestión integral de la cuenca del río Ayuquíl (IIGICRA). El Limón, Jalisco. Premio 2005. Otros municipios: Autlán de Navarro, Ejutla, El Grullo, Toluimán, Tonaya, Tuxcacuesco, Unión de Tula, Zapotitlán de Vadillo

2) Proyecto del sistema regional de recolección de residuos y disposición final de Basura de la Asociación de Municipios de la Zonta Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG) Iguala de la Independencia, Guerrero. Premio 2005. Otros municipios: Atenango del Río, Buenavista de Cuellar, Cocula, Copalillo, Cuetzala del Progreso, Huitzoco de los Figueroa, Tepecoacuilco de Trujano.

3) Sistema intermunicipal de manejo de residuos sureste. Concepción de Buenos Aires, Jalisco. Premio 2011. Otros municipios: Santa María del Oro, La Manzanilla de la Paz, Mazamitla, Quitupan, Tizapan el Alto, Tuxcueca, Valle de Juárez.

¹⁹⁴ Hermosillo, 2005. A) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Y H) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva y tratamiento

Tabla 39. Innovaciones según las competencias municipales mexicanas reconocidas por el premio Gobierno y Gestión Pública

Competencia	Innovación premiada	Municipio	Fecha
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales	Iniciativa intermunicipal para la gestión integral de la cuenca del río Ayuquila.	El Limón, Jalisco	2005
	Yo le voy a Hermosillo.	Hermosillo, Sonora	2005
	Tecnología de punta en el manejo del recurso hídrico	Zumpango, México	2008
	Proyecto Integral para el Manejo Integral y Recuperación del Sistema de Captación de Agua	Toluca, Estado de México.	2011
alumbrado público	Ahorro de energía	San Nicolas de los Garza, Nuevo León	2009
	Programa de ahorro y eficiencia energética	Aguascalientes, Aguascalientes.	2011
	Suministro de Energía Renovable en el Alumbrado Público	San Pedro Garza Garcia, Nuevo León.	2012
Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos	Programa integral de separación, manejo, educación, proceso y aprovechamiento de los residuos sólidos municipales en Teocelo	Teocelo, Veracruz.	2002
	Eco-impulso	Tepatitlan de Morelos, Jalisco	2004
	Proyecto del Sistema Regional de Recolección y Disposición Final de Basura de la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG)	Iguala de la Independencia, Guerrero	2005
	Programa de saneamiento de residuos peligrosos.	Nuevo Laredo, Tamaulipas.	2007
	Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sureste	Concepción de Buenos Aires, Jalisco.	2011
	Regulación de emisiones del ramo alimenticio de la cabecera municipal Santa Rosa Jauregui	Querétaro, Querétaro	2012
Rastro	Transformación del rastro municipal en un centro de sacrificio ecológico,	Jesús María, Aguascalientes.	2012

Competencia	Innovación premiada	Municipio	Fecha
	metropolitano, sustentable y humanitario		
<i>Calles, parques y jardines y su equipamiento</i>	Mejoramiento de Caminos	Ixtlahuaca, Estado de México	2002
	Programa de Desarrollo urbano de Impacto Integral	Zapotlanejo, Jalisco	2008
	Parque Recreativo, Deportivo y Comunitario Eloísa Chiquis Cabada.	Durango, Durango	2009
	Rescate de espacios públicos un plan integral de Articulación Social	Orizaba, Veracruz.	2011
	Línea verde	Aguascalientes, Aguascalientes.	2012
	Centros comunitarios y programa Hábitat	Juárez, Chihuahua.	2012
<i>Seguridad pública (policía preventiva municipal y tránsito)</i>	Yo le voy a Hermosillo	Hermosillo, Sonora	2005
	Programa Integral de Aseguramiento de Calidad	Mexicali, Baja California	2009

Aunque de indudable valor, la obligatoriedad constitucional no basta para argumentar de manera suficiente la pertinencia de la solución propuesta.

Una vez identificada la temática de interés, el siguiente paso en la búsqueda es por tanto “leer la narración” de la innovación premiada, y conocer cómo se “define el problema”.

8.4.1 El uso de indicadores, *focusing events*, o retroalimentación, para la definición de los problemas en el premio mexicano “Gobierno y Gestión Local”.

El proceso a través del cual las innovaciones demuestran haber atendido “un problema” se vuelve el foco de atención de las lecturas del emprendedor: ¿con qué indicadores? ¿se ha dado alguna situación que atraiga la atención sobre el problema (*focusing events*)? ¿es una corrección producto de la retroalimentación (*feedback*) sobre las políticas en marcha?

El formulario para participar en los premios mexicanos establece específicamente una pregunta sobre la “definición del problema” que busca resolver la innovación:

***¿A qué problema de la comunidad está dando respuesta el programa?
Establezca quiénes son los grupos de ciudadanos beneficiados por el
programa, directa o indirectamente.***

La investigación utiliza los indicadores sugeridos por el MS para interpretar las respuestas de los municipios que han participado en el premio desde la edición 2002 a la del 2013.

Es posible observar que no todos los municipios utilizan algún tipo de herramienta de medición, mientras que algunos de estos indicadores (como el de crecimiento poblacional o los índices de delitos) son utilizados por más de un municipio. A continuación se puede observar en la tabla 40 el tipo de indicadores que se han utilizado para definir el problema, así como el municipio que lo utilizó:

Tabla 40. Herramientas utilizadas por los municipios premiados por el premio Gobierno y Gestión Pública para definir los problemas

<i>Herramientas utilizadas para definir los problemas</i>	<i>Municipio que la utilizan</i>
Índice de Población económicamente activa	Mexxicacan (2002) Zapopan (2013)
Índice de Crecimiento/Decrecimiento demográfico:	Mexxicacan (2002), Huatulco (2003), Solidaridad (2008), Puebla (2009), Ciudad Juárez (2012)
Índice de bienestar (INEGI-CONAPO):	Mexxicacan (2002)
Índice de inversión productiva (Sistema Estatal de información Jalisco –SEIJAL–)	Mexxicacan (2002)
Estadísticas de accidentes viales (causas de accidente más frecuentes y muertes)	Hermosillo (2005) Mexicali (2009)
Índice de consumo personal de agua	Hermosillo (2005)
Estudio de opinión (sobre seguridad, tránsito vehicular y consumo de agua)	Hermosillo (2005)
Diagnóstico sobre la situación de las mujeres	Cunduacan (2005)
Índices sobre las PYMES (en relación a otras actividades económicas y como fuente de empleo)	San Luís Potosí (2007)
Indicadores sobre rezago educativo (reprobación, deserción, analfabetismo)	Las Margaritas (2007) Puebla (2009)
Índice de marginación (CONAPO)	Las Margaritas (2007)
Índice de delitos (violaciones, robos, violencia intrafamiliar, asesinatos)	Morelia (2007) Solidaridad (2008) Mexicali (2009) Durango (2009)

<i>Herramientas utilizadas para definir los problemas</i>	<i>Municipio que la utilizan</i>
Índice de generación de empleos	Solidaridad (2008)
Población indígena e inmigrante	Puebla (2009)
Índices de marginación	Puebla (2009)
Superficie de áreas verdes por habitante	Culiacan (2011), Aguascalientes (2013)
Índices de generación de residuos (totales y per capita)	Culiacan (2011)
Índices de abastecimiento de alimentos (carne de cerdo)	Jesús María (2012)
Porcentaje de Casas de Empeño reguladas (PROFECO)	Merida (2013)
Índices de ocupación juvenil (INEGI, OCDE)	Zapopan (2013)
Índices de rechazo a la preparatoria y la universidad (Universidad de Guadalajara)	Zapopan (2013)
Fugas en la distribución de la red hídrica	Aguascalientes (2013)

El modelo de MS sugiere que además del uso de indicadores para definir el problema, también puede hacer otros medios, como eventos (*focusin events*) o retroalimentación (*feedback*).

En el caso de los municipios mexicanos premiados se pueden observar un par de ejemplos al respecto, aunque son pocos. Sólo en uno se apela a un “*focusin event*”: Hermosillo (2005).

Los municipios que hacen referencia a algún tipo de “*feedback*”_al momento de describir el problema son tres:

-Morelia (2007): “Nuestra experiencia en el trabajo con mujeres reclusas nos ha mostrado que al separar a la madre del hogar donde viven sus hijos, se viene la desintegración familiar y los menores caen en el abandono y desatención lo que trae como consecuencia la deserción escolar, la facilidad para introducirse a las adicciones y al mundo de la delincuencia infantil y juvenil. Además de la detección de casos de salud que llevan a algunos niños a una vida triste y marginada.”

-Jaral del Progreso (2008): “Si bien la Unidad de Acceso a la Información, desde Agosto de 2004, era el órgano encargado de actuar como vínculo entre el gobierno municipal y el ciudadano para que éste último tuviera la posibilidad de obtener información sobre el actuar público, su labor venía siendo bastante pobre; recibiendo tan solo 28 solicitudes en sus dos primeros años de vida. De ahí surgía como una posibilidad, el crear un proyecto a través del cual se fortaleciera la Unidad de Acceso a

la Información y al mismo tiempo se lograra mantener informada y por ende interesada en participar activamente a la ciudadanía de Jaral del Progreso.

-Mexicali (2009): “Los tiempos de respuesta para atender las llamadas de emergencia eran muy largos.”

9. LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA LOCAL.

Si bien las investigaciones sobre campañas electorales ofrecen pistas sobre las estrategias políticas y la lógica electoral que acompaña a las decisiones de los actores políticos (Muñoz-Alonso, A. e Ignacio Rospir, J.: 1999; Crespo, I., Martínez, A. y Riorda, M.:2006; De la Calle, L.:2005; Martínez, A. y Mendez, M.: 2004), los usos del MS en distintos contextos políticos ha hecho que el contenido del “flujo de la política” sea quizás lo que más distingue la versión original pensada por Kingdon (1995) desde el sistema presidencialista norteamericano, de la adaptación que hace Zahariadis (2003) al contexto europeo predominantemente parlamentario. Surge inmediatamente la duda sobre las modificaciones que podrían plantearse en el modelo si se consideran las características de los gobiernos locales en América Latina.

De acuerdo al MS, además de los cambios en el sentir nacional, la agenda puede verse afectada por el resultado del balance de fuerzas de las organizaciones políticas, así como por los resultados electorales.

La agenda puede verse influenciada por dos procesos distintos, si bien relacionados con el arreglo democrático y político, los “cambios en el gobierno” (*turn over*) y las competencias o atribuciones jurisdiccionales (*jurisdictions*).

Aunque las agendas municipales están delimitadas constitucionalmente, suelen rebasar estos temas, tal como se ha visto en el apartado del “flujo del problema”. Lo que deja al “*turn over*” o reemplazo de las personas como un aspecto crucial para aprovechar las oportunidades e impulsar las alternativas deseadas.

El cambio de los actores del gobierno ocurre de dos maneras: "Cualquiera de los titulares en posiciones de autoridad cambian sus prioridades e impulsan nuevos temas en la agenda; o el personal en esas posiciones cambia, lo que trae consigo nuevas prioridades en la agenda, en virtud de descartar otras" (Kingdon, J .; 1995: 153).

Las características del modelo democrático en América Latina hacen que deban hacerse ciertas enmiendas. Principalmente en lo que se refiere a la posibilidad de reelegirse para el mismo cargo¹⁹⁵. Lo que esta investigación plantea es que, aunque el partido político

¹⁹⁵ Para el caso mexicano, que es en el que nos concentraremos, los gobiernos municipales electos el año 2015 serán los primeros en poder optar a la reelección en las siguientes elecciones.

sea el mismo (que en términos del enfoque original significaría que no hubo una ventana de oportunidad), aún así es posible reconocer un “*turnover of key personnel*”, cambio de personas en puestos clave.

Cuando no hay reelección en el cargo, suele haber un “*turn over*” como práctica político-administrativa “habitual”. Esto se debe en términos generales a dos fenómenos. Por un lado, y en clara oposición al modelo europeo, la ausencia de un “funcionariado” o “burocracia” que haya accedido al gobierno a través de algún proceso de selección y evaluación. Por otro lado, este reemplazo del funcionariado está también relacionado con la rotación de las élites en los diversos puestos a nivel local y nacional, ya sea de elección popular o en los altos cargos de la administración pública.

Los llamados en México “chapulines”, que brincan de un puesto a otro, se van acompañados de su equipo de trabajo. Este recambio en las estructuras, que tiene mucho de lealtades (de ahí lo de “personal de confianza”), está determinado también por las dinámicas de competencia interna de los partidos políticos. Las luchas por la designación de los candidatos, ya sea de forma abierta o directamente por el líder o comité central, es una lucha de bandos, en la que los actores juegan su capital para obtener buenas posiciones, para ellos y sus equipos. Las alianzas y revanchas son también determinantes en los cambios administrativos (*turnovers*).

Consideradas las diversas consecuencias y procesos del *turn over*, resta aplicarlo al objeto de estudio, para observar qué tipo de resultados podría ofrecer una interpretación de los premios desde el MS. El paso metodológico que se plantea para analizar los *turn-overs* es operacionalizar esa variable a través de las elecciones previas y posteriores de cada innovación premiada, para reconocer si hay tendencias respecto a las “ventanas”, o si puede establecerse cierta relación sobre la innovación premiada y el triunfo en las siguientes elecciones.

La información sobre las cuestiones electorales no aparece en las páginas de ninguno de los premios, más allá de la mención al partido político. Por tanto, no se sabe si fue producto de una “alternancia”, o si tras la legislatura fue castigado o premiado por la ciudadanía. La presente investigación se hace esta pregunta y ofrece la información para obtener posibles conclusiones. En estos dos momentos, el antes y el después, es

importante reconocer una posible divergencia entre los intereses del investigador (descriptivo) y los del emprendedor (prescriptivo) en el uso del enfoque.

9.1 Ventanas de la política. Alternancia y rentabilidad electoral.

De acuerdo al MS, la alternancia de los cargos representativos y dentro de la administración pública generada por los procesos electorales, se convierte en una ventana de oportunidad que puede ser aprovechada para acceder a la agenda. Es en estos breves espacios temporales en los que es más probable que las políticas públicas cambien y den lugar a innovaciones.

Para reconocer estas “ventanas de la política” es necesario observar los componentes de la corriente de la política (*political stream*). En particular estar atentos a los procesos electorales, ya que la ventana se abrirá como consecuencia de un cambio (*turn over*) en la administración pública y/o en los puestos de representación popular.

En este aspecto, el MS puede ser utilizado en cualquier sistema político democrático, siempre y cuando se realicen elecciones periódicas. El MS se ha descrito primero en sistemas presidenciales (Kingdon, 1995) y luego en sistemas parlamentarios (Zahariadis, 2003). Sin embargo, el nivel local está ausente, ya que el enfoque se ha limitado al contexto nacional de Estados Unidos y de los países de la Unión Europea. Ausencia que pretende ser atendida en esta investigación,

Esta investigación doctoral trata de poner a prueba el enfoque tanto de modo descriptivo como prescriptivo, al preguntarse si es posible reconocer alguna “ventana de oportunidad” en las innovaciones premiadas en México. La recopilación de los datos electorales ofrece como resultado que, de los 60 municipios premiados, fueron 13 los gobiernos producto de una “alternancia” (*turnover*), mientras que los 47 restantes fueron gobiernos del mismo partido político que el anterior (43), o gobiernos de usos y costumbres (4):

Tabla 41. Número de gobiernos de cambio vs. permanencia relacionados con las innovaciones reconocidas por el premio Gobierno y Gestión Pública

Edición	Cambio o “turn over” del partido	El mismo partido
2001	0	5
2002	1	3
2003	1	4
2004	0	5
2005	2	3
2006	3	2
2007	2	3
2008	1	4
2009	0	5
2010	0	6
2011	3	2
2012	0	5

Aunque la muestra del análisis (60 municipios) no es representativa de los 2.440 municipios del país, la validez de los resultados reside en la “intencionalidad” de las políticas, y en el campo concreto que aquí nos ocupa: la innovación local.



Ilustración 16. Permanencia o cambio de gobierno en los municipios reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública

Al analizarse únicamente experiencias innovadoras, se reduce y acota la muestra posible de analizar a aquellos municipios que hayan introducido un cambio, y se mantiene la aleatoriedad de la muestra, que incluye una gran diversidad en cuanto a las características de los municipios, ya sea por tamaño, población, partido político, tema de la de innovación, ingresos per cápita, etc. La ubicación de los resultados en el mapa mexicano permite ilustrar claramente la mencionada diversidad (ver Ilustración 16).

Pese a la diferencia existente entre las innovaciones del mismo partido y las que han sido producto de la alternancia, es posible hacer una serie de interpretaciones y enmiendas al modelo original. El mayor número de casos donde se producen las innovaciones, se da en gobiernos del mismo partido político, lo cual sugiere que en el caso mexicano la relación causal entre “nuevo partido”(V.I.) e “innovación” (V.D.) no es tan clara como lo sugiere el modelo de Kingdon y Zahariadis.

Alternancia, rentabilidad electoral y mínimos suficientes de las innovaciones mexicanas.

Para realizar el análisis de la corriente de la política, la investigación se centra en el premio mexicano “Gobierno y Gestión Pública Local”. Pese a las diferencias con otros gobiernos latinoamericanos en términos del sistema político, es posible obtener algunas conclusiones generales, ya que las innovaciones premiadas en México poseen una gran diversidad de variables de tipo económico, densidad poblacional, entorno climático, nivel de ingresos, infraestructura, accesibilidad, su relación con los centros del país o alguna de las fronteras, entre otras. En el mapa están marcados los sesenta y cinco municipios reconocidos por el premio Gobierno en Gobierno y Gestión Pública del CIDE desde su primera edición (2000) a la edición del 2013.

La diversidad de municipios que son estudiados permite sostener cierta “validez” en las conclusiones. En este caso el objeto de estudio, -premio mexicano-, incluye municipios de diferentes características, constituyendo además en cierto modo una “muestra aleatoria” en términos de análisis electoral, dando así cierto impulso a sus intentos de validez universal en torno al “mínimo suficiente” con el que se gobiernan las localidades mexicanas.

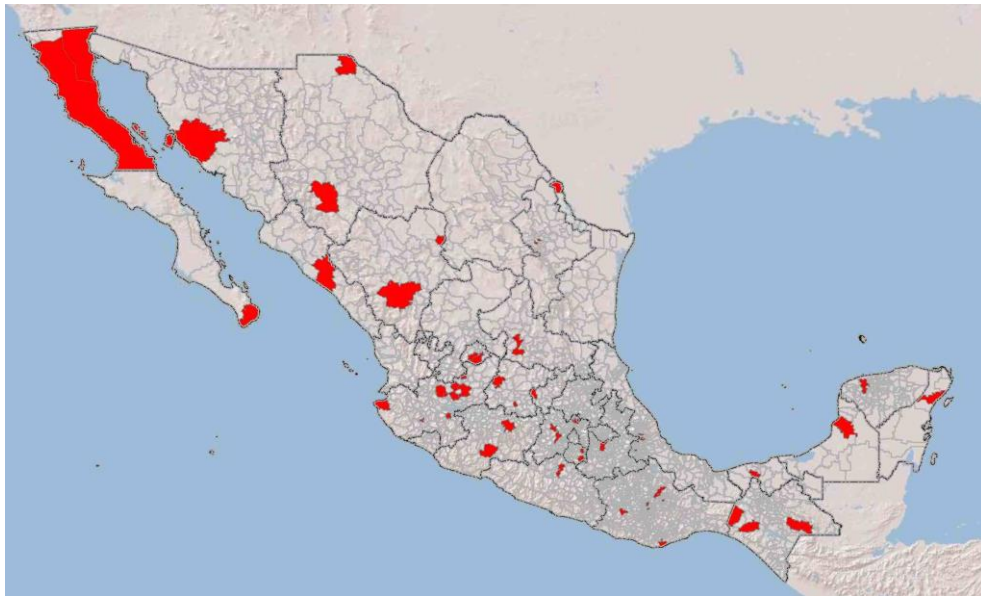


Ilustración 17. Municipios reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública

A través de una búsqueda en las páginas de Internet de cada instituto electoral de los Estados, así como solicitudes realizadas a través de canales oficiales sobre la información no disponible, ha sido posible estudiar “la rentabilidad electoral” de las innovaciones premiadas en México. El período de la investigación abarca desde las elecciones de finales de los años 90s (primeras ediciones del premio) hasta el año 2013 (última edición del 2012). Además, cabe comentar que cada instituto estatal tiene autonomía para organizar y llevar a cabo las elecciones municipales, con la colaboración del Instituto Federal Electoral, que participa paralelamente cuando coinciden las elecciones locales con la elección de cargos a nivel nacional federal.

Tabla 42. Número de iniciativas premiadas por el premio Gobierno y Gestión Pública en las que los partidos en el gobierno promotores de la innovación han sido reelectos vs. no reelectos

Edición del premio	Reelección	No reelección	Usos y Costumbres
2001	3	1	1
2002	2	2	
2003	4		1
2004	4	1	
2005	3	2	
2006	3	2	
2007	3	2	
2008	3	2	
2009	2	3	
2010	2	2	2

Edición del premio	Reelección	No reelección	Usos y Costumbres
2011	4	1	
2012	3	2	
Total	36	20	4
%	60	33.33	6,66
% sin UYC	64,28	35,71	

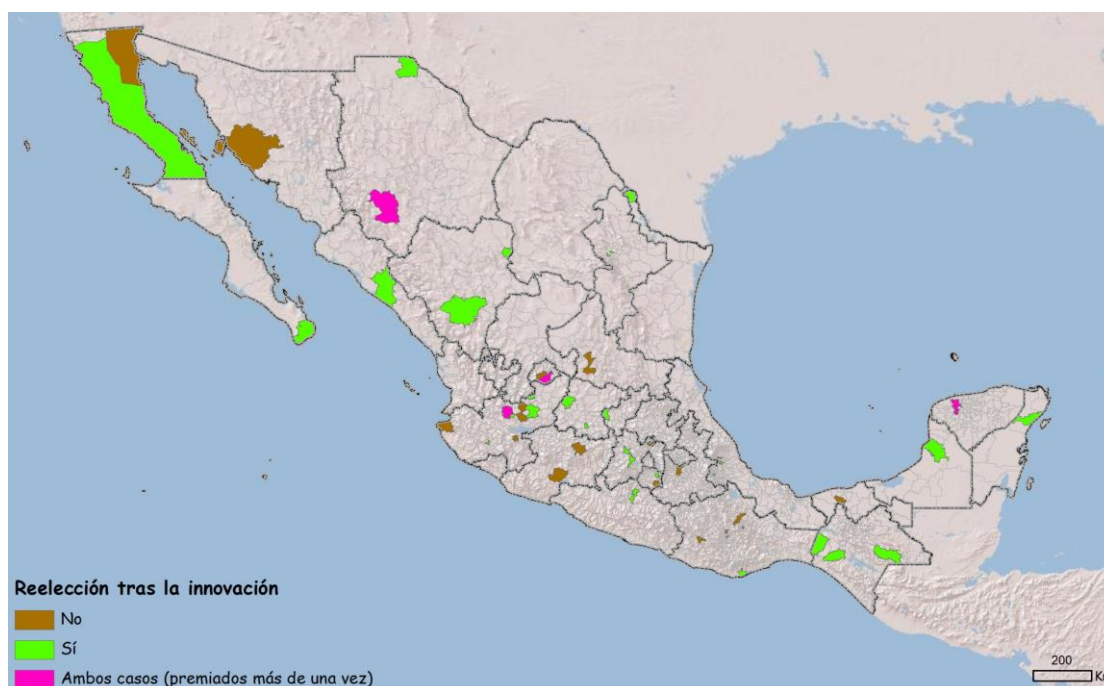


Ilustración 18. Ubicación de los municipios reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública en las que los partidos en el gobierno promotores de la innovación han sido reelectos vs. no reelectos

De los 60 gobiernos municipales que fueron premiados, en 36 el partido político que impulsó la innovación fue reelecto. Esto equivale al 60% del total. Algunas de las restantes corresponden a municipios gobernados por Usos y Costumbres (4), lo cual deja el número de innovaciones no reelectas en 20, que equivale al 33.3% de la muestra.

La distribución geográfica, diversa como se ve en el mapa, permite decir que hay una tendencia, aunque mínima, a la reelección de los partidos responsables de la implementación de las innovaciones premiadas.

Una vez recogidos los datos electorales, las posibilidades del análisis son tan diversas como las categorías en las que se agrupan las innovaciones en la página web del premio. Al considerar el tamaño, (ver Tabla 43), se obtienen los siguientes resultados:

Tabla 43. Tamaño de los municipios reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública y análisis de la reelección de los partidos en el gobierno promotores de las innovaciones

Tamaño	Total	Ventana en la Political Stream			Reelección del gobierno		
		Si	No	UyC	Si	No	UyC
Urbano	17	4	13		12	5	
Metropolitano	15	3	12		10	5	
Semiurbano	13	3	10	2	8	3	2
Gran Ciudad	9	2	7		5	4	
Rural	6	1	5		1	3	2
Total	60				36	20	4

Quizás el análisis más interesante en relación a la rentabilidad electoral sea el que surge a partir de considerar las temáticas del premio (Tabla 44):

Tabla 44. Temáticas premiadas por el premio Gobierno y Gestión Pública y análisis de la reelección de los partidos en el gobierno promotores de las innovaciones

Temática premiada	Total	Re-elección	No re-elección	Usos/Costumbres
Conservación Ecológica	10	8	2	
Desarrollo Municipal	11	5	4	2
Política Social	7	4	3	
Modernización Administrativa	5	3	1	1
Planeación Urbana	4	3	1	
Servicios Públicos	6	3	3	
Transparencia y Rendición de Cuentas	4	3	1	
Infraestructura Municipal e Imagen Urbana	5	3	1	1
Educación, Cultura y Deporte	3	1	2	
Modernización Financiera	1	1		
Participación Ciudadana	2	1	1	
Seguridad Pública y Protección Civil	2	1	1	
TOTAL	60	36	20	4

Incorporar los resultados electorales en el análisis de las innovaciones obedece a la lógica electoral por la que deben atravesar todas las propuestas de políticas públicas en democracia. Una investigación orientada a las decisiones de los gobernantes debe considerar, como parte de la racionalidad de los actores políticos, una lógica de supervivencia en el poder, que en democracia implica la aprobación popular en cada

elección; una situación que obliga a pensar que en caso de haber solucionado los problemas, se debe hacer que coincida la *percepción* con la *realidad*. Dicho de otro modo, hacer que las ciudadanas reconozcan en las elecciones que la política pública implementada *es la solución a sus problemas*.

Lo anterior se complejiza cuando se reconoce que para lograrlo se requiere de la colaboración de otros actores políticos que, eventualmente, serán adversarios en la contienda electoral. De este modo está dispuesto el escenario para el conflicto y el choque de intereses, donde los incentivos electorales entran en juego. La certeza en cuanto a la alternancia en el poder gracias al voto, consecuencia de los arreglos acordados en las transiciones, hace que los partidos en la oposición cuenten con una “posibilidad real” de acceder al poder si los votantes así lo deciden. Entonces: ¿cómo esperar que los actores políticos de la oposición apoyen políticas, acciones o programas del gobierno de turno, cuando esto significa reconocimiento para el partido en el poder y por ende, menos posibilidades de castigo en las próximas elecciones?

Diferentes interpretaciones /enmiendas al modelo original:

a) Siempre hay ventana de la política. Aunque siga el mismo partido, hay cambios en los distintos niveles de la administración pública.

En el caso de los municipios mexicanos, al no haber reelección, hay un proceso permanente de movilidad del personal, o en términos del enfoque, hay siempre “turnover” en la administración local. No hay un “servicio profesional de carrera”, así que los puestos en los distintos niveles de la administración pública se asigna a grandes rasgos de la siguiente manera: en un primer grupo están aquellos puestos de rango bajo-medio, que están “basificados”, es decir, burócratas sindicalizados que tienen un contrato con la administración pública pero que no necesariamente han llegado a ese puesto gracias a un concurso o examen de admisión. Por lo general, serán la herencia de un clientelismo que ha sido la “vía normal de ingreso” a la burocracia pública. En el otro grupo están los puestos “de confianza”, negociados y designados por los grupos políticos en el gobierno, y que descienden en la pirámide jerárquica desde el nivel más alto, al que pertenece el gabinete del alcalde, hasta llegar a niveles intermedios de

dirección, jefaturas departamentales, sub-direcciones y otros puestos como los de asesor o secretario técnico, que gozan de un nivel salarial medio-alto.

De esta manera, la no reelección en el cargo de alcaldes en México ha sido causa de un flujo constante de personal, incluso si el partido gobernante sigue siendo el mismo. Esto genera que siempre se den las “condiciones” a las cuales se ha querido referir el MS con la noción de “alternancia” (*turnover*). Hacer esta enmienda, que parece confirmarse en los datos analizados, favorece las posibilidades tanto descriptivas como prescriptivas del modelo para explicar el cambio en las políticas públicas en el contexto mexicano.

Recursos humanos: ventana de oportunidad cada vez que hay elecciones.

La primera cuestión que debe ser objeto del análisis es el procedimiento de elección de candidatos dentro de cada partido. A lo largo del análisis de la política y la formulación de las políticas públicas, no hay que perder de vista que el presidente de gobierno, o el ejecutivo responsable de tomar las decisiones, ya sea en sistemas presidenciales, semi-presidenciales o parlamentarios, antes de ser electo por la ciudadanía general, tuvo que pasar por una elección interna bajo procesos particulares de cada partido político; en otras palabras, pasar por un proceso de designación o elección *dentro de su partido*. Lo anterior obliga a observar la manera en que fueron electos por su partido para entender la *dinámica política* que llevó a esa persona a ser el candidato. Con dinámica política léanse las negociaciones, compromisos, redes de apoyo, aliados e incluso adversarios.

De acuerdo con estas mismas dinámicas políticas, “los presidentes (y su equipo de gobierno) en los regímenes presidencialistas juegan un papel crucial en el proceso de elaboración de políticas públicas y cuentan con una serie de estrategias para alcanzar sus metas políticas entre las cuales destaca la designación de sus colaboradores en el gabinete” (Freidenberg, 2003; 393). Y, si las metas que persiguen son de carácter electoral, entonces podemos esperar que los colaboradores designados compartan o sean parte de la estrategia planteada por el candidato y/o el partido. De esta manera, a través de la conformación del gabinete es posible obtener información acerca de los apoyos que tiene el presidente, así como las estrategias en políticas públicas (Amorim Neto, O. ;1998). Por ello, una de las variables fundamentales del estudio de partidos de gobierno está relacionada con el reclutamiento político que es observado en la conformación del gabinete y en la contratación de burócratas que formarán parte del

partido y que serán, entre todos, los responsables de la selección e implementación de las buenas prácticas e innovaciones gubernamentales.

Las elecciones internas son un fenómeno político que suele estar en debate¹⁹⁶ de un modo difuso, ya que pese a su clara importancia en la vida del conjunto de los ciudadanos, suele considerarse como un tema privado, de interés únicamente para la propia organización: “La relación entre vida interna y externa es difusa y se pone claramente de manifiesto cuando se refiere a los procesos de selección de candidatos, fundamentalmente, porque no está claro que los electores al momento de preferir a uno u otro candidato piensen en el origen de su candidatura como un determinante de su decisión de voto” (Freidenberg, F. y Alcántara, M.; 2009: 2).

La selección del candidato que encabezará el partido político y que competirá para obtener el cargo conforma la “oferta” en la competencia electoral, delimitando las “opciones disponibles” que los ciudadanos tienen. Además de esta importancia en términos democráticos o políticos, también tiene consecuencias dentro de estas organizaciones que funcionan como los canales legales para acceder al poder:

“Los procesos de selección de candidatos son uno de los momentos más significativos en cualquier organización partidista. Muchas veces suponen la posibilidad de ascender en la estructura del partido como también el dejar de controlar recursos de poder significativos, ya que los que resulten nominados serán quienes representen a la organización y de quienes dependerá el éxito o la derrota electoral, ejercicio del gobierno o de la oposición. El modo en que se decide quién será candidato y la manera en que esa decisión se pone en práctica puede tener consecuencias importantes sobre el funcionamiento del partido así

¹⁹⁶ La literatura sobre elecciones internas es un reflejo de cómo, pese a que ha ido creciendo recientemente el interés por el tema, no ha sido suficientemente estudiado:

“La tendencia mundial en los últimos tiempos ha sido la democratización de las candidaturas y los selectorados (haciendo menores los requisitos para ser parte); en este sentido, Hazan y Rahat (2010: 49) caracterizan a Argentina como inclusiva en términos de selectorado. Pero la realidad es que no se ha llevado a cabo una mayor democratización en los procesos de selección de candidatos de los partidos del país, justamente porque pese a una mayor inclusividad (cuyos objetivos y participación efectiva podría ponerse en cuestión) no se ha observado ningún cambio en términos de democracia partidaria en la dimensión de competencia: el selectorado se ha ampliado e incluso ha habido menos restricciones a las candidaturas en algunos casos, pero en la mayoría de las veces se presentan listas únicas (lo más común) o no existe competencia real entre los supuestos precandidatos: las listas opositoras no tienen capacidad efectiva de competir, es decir, no es esperable que obtengan candidaturas.” (Prats, M.;2012:114)

como también en la relación del partido con sus electores y con otras instituciones del sistema político. Por tanto, seleccionar a un candidato es una de las actividades centrales de todo partido, ya que con este proceso se tiene incidencia directa sobre las características de quienes van a dar vida a las instituciones” (Freidenberg, F. y Alcántara, M.; 2009: 2)

Pese a que los partidos políticos en México son instituciones públicas, es difícil encontrar información sobre sus procesos internos, más allá de las esporádicas notas de prensa que aparecen cuando tienen lugar, y pese a que no son parte de una deliberación pública, tendrán consecuencias para los ciudadanos. Las personas que sean electas o designadas como candidatos serán los próximos gobernantes, ya sea alcalde, gobernador o diputado, o miembros de la oposición. Por tanto, el hermetismo de sus decisiones internas es el origen de las decisiones y acciones públicas que tomen al asumir el gobierno.

¿Quién estará en el gabinete¹⁹⁷ del próximo presidente municipal? Es algo que está en juego mientras se deciden las candidaturas de los distintos partidos. Huelga decir que para ser candidato hay que tener apoyos y que, posteriormente, quienes han prestado apoyo, reclamarán algo a cambio. Por supuesto que mucho puede quedar en la especulación y la política ficción, pero vale la pena tener estas cuestiones en cuenta a la hora de hacer un análisis sobre las acciones del gobierno. La hipótesis del pago de favores para ser candidato da muchas pistas sobre quiénes y cómo se ejerce el gobierno.

En las elecciones, al evaluar a los candidatos, es posible preguntarse: ¿quiénes lo eligieron?; ¿En base a qué?; ¿Con quién tuvo que negociar?; ¿Qué dio a cambio? Estas

¹⁹⁷ De ningún modo se sugiere que el gabinete en su totalidad, y siempre, se conforme en relación a la transacción de apoyos. Sólo se señala que el modelo democrático de competencia electoral que regula la vida política y social a nivel local, puede tener efectos en la conformación del gabinete. Se reconoce por tanto que el gabinete puede conformarse por diferentes motivos, que de acuerdo a Quijano Torres pueden ser al menos los siguientes nueve (Quijano Torres, M.; 2012:47-52):

- 1.conveniencia política
- 2.motivos ideológicos
- 3.imposición de los poderes fácticos
- 4.razones económicas
- 5.pertenencia a la élite
- 6.méritos profesionales
- 7.motivos afectivos y amistosos
- 8.vínculos familiares (nepotismo)
- 9.cuestiones de tipo religioso

preguntas se responderán en cuanto llegue al poder: su gabinete estará formado por los líderes que le dieron los votos necesarios; si su puesto es producto de negociaciones y acuerdos con las élites que controlan el poder en los partidos políticos, entonces tendrá que respetar sus designios e intereses; la burocracia tendrá que dar cobijo a quienes votaron o movilizaron los votos. Tendrá que pagar los favores que recibe, en cualquiera de los mecanismos que los partidos proponen.

Así, cuando llega al gobierno, “arrastra” compromisos tanto dentro como fuera del partido, pero vinculados a su campaña, lo cual será recompensado en algunos casos con cargos en la administración pública: “el partido sostenedor tiene unos programas que quiere cumplir y personas de su organización a las que necesita compensar su apoyo con beneficios concretos como el ejercicio de los cargos públicos (incentivos de status)¹⁹⁸” Freidenberg (2003:393). La lógica interna de los partidos, su política (*politics*), y el “clientelismo de partido” (Graziano, 1974), queda en evidencia cuando se integra a los líderes de las redes que movilizaron los votos para la elección en los gabinetes de los candidatos electos. La consideración sobre las consecuencias de este fenómeno, se recogen y analizan en la literatura que define “la conformación del gabinete (*cabinete formation*)”.¹⁹⁹

Al haber sido nombrados (recompensados) a cambio de cierto apoyo, es de esperar que no quieran perder dicho apoyo, para poder seguir ofreciéndolo. Dicho de otra forma, si a un actor político le ofrecen un cargo a cambio de haber movilizado 100 votos, buscará mantener los votos para poder ofrecerlos de nuevo a cambio de otro puesto en las próximas elecciones. La Dra. Flavia Freidenberg, plantea así la tensión que existe entre la elección de los ciudadanos y la elección previa dentro de los partidos políticos:

“Los miembros del partido, en sus funciones político-institucionales resultado de las elecciones, deben su mandato constitucional a los electores y no a los afiliados. Así, deben responder a aquellos que los eligieron y no pueden consultar cada decisión que han de tomar con el partido y sus miembros voluntarios. En tanto, el modelo de la democracia partidista supone que los líderes responden a sus afiliados y a los órganos del partido. Estas concepciones

¹⁹⁸ La autora se refiere a los Incentivos de status señalados por Panebianco 1980-1992, y agrega un pie de nota para especificarlos.

¹⁹⁹ Ver Amorim Neto, O. (1998); Blondel, J. (1998); Freidenberg, F. (2003)).

de carácter opuesto conllevan tensiones entre distintas caras del partido y diversos sectores del mismo (cargos electos, líderes partidistas, afiliados y electores). Y, precisamente, conocer la naturaleza de esas relaciones son centrales para profundizar en el estudio de un partido” (Freidenberg, F.; 2003: 395).

El modelo de Zahariadis y Kingdon plantea que para que una innovación logre acceder a la agenda, en la búsqueda de oportunidades es posible reconocer una ventana de oportunidad en el cambio de la administración pública. En particular cuando cambia el partido en el gobierno, ya que el cambio en el personal de la administración pública ofrecería la oportunidad de que ideas que no habían sido tomadas en cuenta con anterioridad, puedan ser escuchadas por el nuevo personal.

Las peculiaridades de la lucha electoral en las democracias locales, en particular en México, obligan a matizar la hipótesis sin necesidad de negarla. A modo de ampliación, se puede decir que cuando no hay posibilidades de reelección en el cargo (como es el caso de México), ni se cuenta con una tradición de servicio profesional de carrera a nivel local (como es el caso de gran parte de los gobiernos locales e incluso nacionales en América Latina), la hipótesis sobre el cambio de personal se mantiene bajo otros esquemas.

Cualquier propuesta de política pública debe considerar los intereses políticos de los responsables en el gobierno, que buscarán ascender o continuar en el poder, ya sea a través de estrategias de comunicación política, o con la creación de otro tipo de legitimidad, sin necesidad de redes clientelares. Las propuestas de políticas públicas que sugieren los *policy-makers* deben estar acompañadas de estrategias de obtención de votos, considerando siempre la resistencia que existirá a la hora de modificar conductas que impliquen erradicar redes clientelares, o perder votos. Los funcionarios involucrados en el proceso deben ser tenidos en cuenta:

“Aunque se puede argüir que todo el mundo se halla afectado por la actuación del gobierno, algunos grupos sienten más esta influencia que otros, y es esperable que ellos registren una mayor concurrencia a las urnas que el público en general (...) el caso más claro de vinculación con la política del gobierno es, naturalmente, el de los empleados del estado, cuya posición

económica y carrera se hallan, en conjunto, en juego” (Lipset, S. M.; 1963: 168).

La investigación sugiere que los cambios que hay en el personal de la administración local pueden ser entendidos y rastreados a partir de lo que se ha explicado en los apartados sobre el modelo democrático local, lo cual obliga a reconocer lo que Guy Peters y Jon Pierre (2010) llaman la “politización de la función pública”²⁰⁰. Al mismo tiempo, los candidatos que buscan ganar las elecciones tendrán que conformar una alianza lo suficientemente amplia como para obtener los votos necesarios. Estas alianzas pueden verse reflejadas en el momento en que es el turno de formar gobierno, y tienen influencia en todos los niveles de la administración pública. Desde el gabinete hasta el llamado burócrata de “nivel de calle” (*street-level*) o de ventanilla, todos los actores²⁰¹ políticos que hayan participado de una u otra forma en el proceso electoral, tendrán un papel en el momento en el que las políticas públicas se decidan, diseñen, implementen y evalúen. La *política* de las innovaciones sociales es un componente más

²⁰⁰ Es posible entender la politización de la función pública como “la sustitución de los criterios basados en el mérito por los que se basan en el interés político, para la selección, retención, promoción, incentivación y disciplina de los miembros de la función pública” (Guy Peters, B y Pierre, Jon; 2010:18)

²⁰¹ Es posible identificar al menos siete tipologías de políticos: (Panebianco, 2009 (1982):433-438 citado en Alcantara Sáez, M.;2012:81-82)

1. el empresario político: “el líder del partidista, el cual puede ser el fundador del partido, proceder de su burocracia, o simplemente ser un líder carismático que surge al margen de los canales tradicionales de selección.
2. los burócratas del partido: “son los contratados por la organización y que pueden ser ejecutivos o representativos. Los primeros, son aquellos que no pertenecen a niveles de dirección y desempeñan funciones sobre todo administrativas tendientes al mantenimiento de la organización. Los segundos, encarnan el prototipo de político profesional del partido de masas que posee funciones más políticas y pertenece a niveles de dirección.”
3. funcionarios expertos: “prestan servicios al partido de acuerdo con su campo de especialización y no llegan a integrarse en el aparato burocrático.”
4. el notable: “hace referencia al prototipo de político dilatante de Weber que no vive de la política, sino que su situación económica le permite dedicarse a ella.”
5. profesional del staff: “el especialista y el más técnico, se encarga de convencer al público de las bondades de una u otra decisión, a diferencia de los burócratas del partido su labor es inestable por lo cual abandonan la política profesional pronto.
6. profesional camuflado: “trabaja en entes estatales o para estatales, pero se dedica de lleno a la política, por lo general es el partido quien lo ayuda a ubicarse, al no ser ni funcionario ni voluntario su lealtad es más de tipo personal.
7. semi-profesional: “(la categoría más abigüa) que se ubica entre el notable y el experto, por lo cual disfruta de cierta independencia económica y tiempo libre, pero tiene menos estabilidad que los burócratas del partido.”

del análisis que deben hacer los gobiernos locales, ya que “la función pública es una creación inherente a la política, e igualmente involucrada en la misma, simplemente porque se trata de la estructura que presta *services publiques* a los ciudadanos, jugando un papel en la determinación de quién recibe qué desde el sector público” (Guy Peters, B y Pierre, Jon; 2010:18)

b) La categoría de “ideología” del enfoque original no reconoce las peculiaridades de los partidos políticos locales en México:

Las “habituales” alianzas “contrasentido” (cada uno de los grandes partidos ha hecho alianza electoral en más de una ocasión con alguno de los otros grandes partidos) y el constante “transfuguismo”, dejan sin efectos el uso de la categoría “ideología” en la corriente de la política, o al menos no es posible usarlo tal y como lo propone Zahariadis en su versión del MS.

Si se analizan los resultados de los partidos políticos en las innovaciones que atienden a temas constitucionales, se puede reconocer la diversidad en la posibilidad de alianzas, así como sus resultados electorales (en la muestra de 60 innovaciones estudiadas, a pesar de ser una muestra reducida, aparecen al menos 10 posibilidades de gobiernos distintos, ver Tabla 45):

Tabla 45. Alianzas entre partidos en los municipios reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública y mínimo suficiente de votos para ganar

Alianza	Municipio	Año de elección	Votos: mínimo suficiente
PRI	El Limón	2006	918 votos: 16.79%
PRI	Ixtlahuaca	2002	14330 votos: 12.44%
PRI	Durango	2010	78377 votos: 13.46%
PRI- Nueva Alianza	Hermosillo	2006	120134 votos: 17.12%
PRI-Nueva Alianza	Nuevo Laredo	2007	71293 votos: 20.04%
PRI-PVEM	Zumpango	2006	-----

Alianza	Municipio	Año de elección	Votos: mínimo suficiente
PRI-PVEM	Mexicali	2010	102200 votos: 10.91%
PRI-PVEM	Concepción de Buenos Aires	2012	1435 votos: 24.19%
PRI-PVEM-Nueva Alianza	Toluca	2011	185612 votos: 22.65%
PRI-PVEM-Nueva Alianza	Agauscalientes	2010	160119 votos: 20.09%
PRI-PVEM-PRV	Orizaba	2010	22067 votos: 18.24%
PVEM	Zapotlanejo	2009	11112 votos: 19.90%
PAN	San Nicolás de los Garza	2012	143122 votos: 32.29%
PAN	San Pedro Garza García	2012	41263 votos: 33.46%
PAN	Tepatitlán de Morelos	2006	27342 votos: 21.59%
PAN	Queretaro	2012	147962 votos: 18.45%
PAN-PRD	Jesús María	2013	13554 votos: 13.61%
PRD	Iguala de la Independencia	2005	17516 votos: 13.64%
PRD-PT	Teocelo	2004	1873 votos: 12.57%

Si bien hay alianzas de partidos que no aparecen en la muestra, como las del PRD-PRI o las del PAN-PRI, la hemeroteca puede ayudar a encontrar casos. Por reciente e ilustrativo podría mencionarse el caso del municipio de Tancítaro, Michoacán, que para

la elección del 2015 presentó como candidato a Carlos Torres Piña, liderando una planilla conformada por el PRI, el PAN y el PRD²⁰².

Sin embargo, y más allá de las posibilidades para establecer tendencias respecto a la muestra, lo que esta investigación puede señalar, basandose en la información disponible, es que es posible hacer una enmienda al modelo original del MS respecto a la relación entre el cambio político y los partidos políticos, ya que en México las “siglas” de los partidos no son representativas de un “cambio en la ideología”, y por lo tanto no nos ayudan a explicar el cambio desde la perspectiva de las ventanas de la política. La categoría de análisis sobre “partidos” que el modelo original utiliza está marcada por una clara distinción “ideológica”, al menos en términos de la competencia electoral de cada contexto: el Partido Demócrata y Republicano en el trabajo de Kingdon, y el enfrentamiento de la socialdemocracia y los liberales en la época de las privatizaciones en Europa del trabajo de Zahariadis.

c) Puede que no sean innovaciones. Todo depende de la “corriente del problema”, que puede medirse “también en la corriente de la política”, si es que ganan la reelección.

Se podría llegar a otra interpretación muy distinta a las anteriores, si nos mantenemos fieles al enfoque, y asumimos que para que una innovación suceda “tuvo que haberse abierto una ventana de oportunidad”. Ésta es otra lectura de la hipótesis que sostiene el MS, que puede expresarse de forma correcta (pero en términos de ausencia) si se acepta que *debe haber* “ventana de oportunidad” para que haya innovación, entonces *sin* “ventana de oportunidad” *no debería haber* “innovación”.

Lo anterior dependería, por supuesto, de que se puedan negar ambas ventanas, es decir, tanto la de la “política” como la de los “problemas”. Los datos sobre las elecciones permiten observar que la mayoría de los gobiernos premiados en México no venía de un “cambio en el partido”: si el 80% de los municipios era gobernado por el mismo partido antes de recibir el premio, es difícil afirmar la existencia de una ventana de oportunidad en la corriente de la “política”.

²⁰² “Harán alianza PRI, PAN y PRD por candidatura única en Tancítaro.” Periódico Milenio. 18/02/2015. http://www.milenio.com/estados/Haran_alianza_PRI-PAN_y_PRD_por_candidatura_unica_en_Tancitaro_0_466753708.html

Esta lectura de la reelección inmediata como “ventana de oportunidad” en la corriente de los problemas permite observar, por ejemplo, que de los 13 municipios premiados que provenían de una “ventana de la política” debido al cambio en el partido, 9 fueron reelectos en las siguientes elecciones.

Tabla 46. Municipios reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública y análisis de la ventana de oportunidad abierta previa a la innovación

(edición del premio) Municipio innovador tras ventana de oportunidad	Reelección	Mínimo suficiente	Tema Constitución
(02) Teocelo, Veracruz	No	12.57%	Basura
(03) Las Margaritas, Chiapas	Si	16.57%	
(05) Iguala de la Independencia, Guerrero	Si	13.64%	Basura
(05) El Limón, Jalisco	Si	16.97%	Agua
(06) Villaflores, Chiapas	Si	35.92%	
(06) Juárez, Chihuahua	Si	11.33%	
(06) La Huacana, Michoacán	No	16.19%	
(07) Cintalpa, Chiapas	Si	43.21%	
(07) Morelia, Michoacán	No	15.92%	
(08) Zapotlanejo, Jalisco	No	19.90%	Calles y Parques
(11) Aguascalientes, Aguascalientes	Si	20.90%	Alumbrado
(11) Orizaba, Veracruz	Si	18.24%	Calles y Parques
(11) Toluca, Estado de México	Si	22.65%	Agua

Por supuesto que “no *todo* el gobierno *es sólo* la innovación premiada”, ni la “innovación es lo *único* que ha hecho el gobierno”, para que podamos inferir una relación directa entre la intención de voto y la política premiada. Sin embargo, y de acuerdo a lo que esta investigación sostiene, los criterios que se utilizan en los premios surgen de un acuerdo intelectual sobre lo mejor que podría y debería hacer el gobierno para atender las demandas de la población. Y este acuerdo no es una cosa menor ya que, como se ha intentado demostrar en la justificación de la tesis doctoral, la comunidad intelectual que participa en este diálogo y colabora en la definición de estos criterios posee un reconocimiento de carácter internacional, como se ha visto con las publicaciones de las Naciones Unidas, cuyos premios a nivel nacional están coordinados por instituciones académicas de enorme prestigio, como es el caso de la Universidad de Harvard en Estados Unidos o el CIDE y el Colegio de la Frontera Norte en México.

Esta relación entre los criterios de “deseabilidad” (lo que se desea que tengan las innovaciones para ser consideradas como tales) que caracteriza al proceso de los premios, sugiere esta relación entre la definición del problema y su eficacia en resolver el problema. La visita de campo forma parte de este esfuerzo por corroborar que efectivamente la innovación que se “relata” corresponde a una “realidad” que el investigador intenta “descubrir”, visitando el sitio, haciendo entrevistas, cotejando información tanto oficial como académica o de hemeroteca.

El proceso de premiación, que incluye tanto el prestigio de la institución que participan, como su afirmación de apego a criterios científicos y de revisión objetiva de las candidaturas, es el que sostiene que éstas “sean innovaciones”. Al otorgar el premio, las instituciones “dan el visto bueno” sobre su “efectiva atención” al problema. Lo que entonces llevaría necesariamente a preguntar: ¿cómo define los problemas la comunidad de políticas?, y esto sin duda llevaría a cuestionar los criterios ideológicos vigentes o hegemónicos.

Se plantearía por tanto la discusión sobre el tipo de nuevos criterios que permitan pensar “lo deseable” frente a los criterios de los premios, porque aquellos con los que se ha trabajado, “que nos han dado 60 innovaciones premiadas”, han demostrado ser insuficientes, o mejor dicho, no son las “alternativas” que se necesitan para este momento histórico. Sin duda este sería un siguiente paso para la investigación, pero por lo pronto desborda los objetivos planteados para esta tesis.

Para leer las definiciones como correlato de la interpretación en los términos de la “corriente de la política”, se ha agregado la información electoral de las innovaciones, tanto si son producto de una “ventana de oportunidad” producida por un cambio en la administración (*turn over*), como si han sido reelectas y con qué porcentaje de mínimo suficiente de votos.

Son 19 las innovaciones que cumplen con algún servicio público establecido en la constitución, 3 de ellas iniciativas intermunicipales²⁰³ y una que abarca dos temas constitucionales²⁰⁴:

Tabla 47. Municipios reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública y análisis del mínimo suficiente de votos, así como de la reelección, según tema constitucional

Tema Constitucional	Municipio	Nuevo gobierno por “turnover”	Reelección del gobierno innovador	% Suficiente con el que ganó la elección el siguiente alcalde	Mínimo con el que ganó la elección el siguiente alcalde
A) Agua	Hermosillo	No	No	120134 votos: 17.12%	
	El Limón	Sí	Sí	918 votos: 16.79%	
	Zumpango	No	No	20428 votos: 15.96%	
	Toluca	Sí	Sí	185612 votos: 22.65%	
B) Alumbrado	San Nicolás de los Garza	No	Sí	143122 votos: 32.29%	
	Aguascalientes	Sí	Sí	160119 votos: 20.09%	
	San Pedro Garza García	No	Sí	41263 votos: 33.46%	
C) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos	Teocelo	Sí	No	1873 votos: 12.57%	
	Tepatitlán de Morelos	No	Sí	27342 votos: 21.59%	
	Iguala de la Independencia	Sí	Sí	17516 votos: 13.64%	
	Nuevo Laredo	No	Sí	71293 votos: 20.04%	
	Concepción de Buenos Aires	No	No	1435 votos: 24.19%	

²⁰³ 1) Iniciativa intermunicipal para la gestión integral de la cuenca del río Ayuquíl (IIGICRA). El Limón, Jalisco. Premio 2005. Otros municipios: Autlán de Navarro, Ejutla, El Grullo, Tolimán, Tonaya, Tuxcacuesco, Unión de Tula, Zapotitlán de Vadillo

2) Proyecto del sistema regional de recolección de residuos y disposición final de Basura de la Asociación de Municipios de la Zonta Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG) Iguala de la Independencia, Guerrero. Premio 2005. Otros municipios: Atenango del Río, Buenavista de Cuellar, Cocula, Copalillo, Cuetzala del Progreso, Huitzaco de los Figueroa, Tepecoacuilco de Trujano.

3) Sistema intermunicipal de manejo de residuos sureste. Concepción de Buenos Aires, Jalisco. Premio 2011. Otros municipios: Santa María del Oro, La Manzanilla de la Paz, Mazamitla, Quitupan, Tizapan el Alto, Tuxcueca, Valle de Juárez.

²⁰⁴ Hermosillo, 2005. A) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Y H) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva y tratamiento

Tema Constitucional	Municipio	Nuevo gobierno por “turnover”	Relección del gobierno innovador	% Suficiente con el que ganó la elección el siguiente alcalde
D) Mercados y centrales de abastos	Queretaro	No	Sí	147962 votos: 18.45%
E) Panteones	No hay			
F) Rastro	Jesús María	No	No	13.61% votos 99590
G) Calles, parques y jardines y su equipamiento	Ixtlahuaca	No	Sí	14330 votos: 12.44%
	Zapotlanejo	Sí	No	11112 votos: 19.90%
	Durango	No	Sí	78377 votos: 13.46%
	Orizaba	Sí	Sí	22067 votos: 18.24%
H) Seguridad Pública	Hermosillo	No	No	120134 votos: 17.12%
	Mexicali	No	No	102200 votos: 10.91%

Debe notarse que aquellas que aparecen como “SÍ” en la Reelección (12) podrían ser interpretadas como innovaciones de un gobierno que han respaldado los ciudadanos (la rentabilidad electoral de la innovación), y las que aparecen como “NO” dejarían abierto un interrogante sobre si la innovación era lo que los ciudadanos querían o percibían que debía ser el problema y la solución.

Aquellas con “SÍ” en el “*turnover*” (7) son las que corresponden a lo teorizado originalmente por el MS. Esta investigación ha tratado de hacer una emienda al modelo original y explicar el hecho de que existan innovaciones con un “NO” (13), que se deben en gran parte a la dinámica de recambio en el personal de la administración pública, causado tanto por la ausencia de un servicio profesional de carrera o funcionariado, como por la movilidad de los altos cargos, desde el gabinete hasta los mandos medios o “de confianza”. Movilidad que al mismo tiempo se debe a las dinámicas internas del partido y las luchas entre grupos y bandos por ocupar las candidaturas, que luego ocupan los cargos en el momento del cambio de gobierno, aunque haya ganado el mismo partido. Las carreras políticas de los líderes locales, que

van rotando en diferentes puestos, también favorece la movilidad de la gente de su confianza.

Las combinaciones²⁰⁵ entre alternancia (*turnover*) y reelección permiten establecer ciertas categorías de tipo electoral y agrupar el conjunto de las innovaciones premiadas por el CIDE. La propuesta de categorías queda de la siguiente forma (tabla 48):

Tabla 48. Categorías de tipo electoral y conjunto de innovaciones reconocidas por el premio Gobierno y Gestión Pública

Categorías electorales de las innovaciones (número de premiadas)	Turn over	Reelección	Rentabilidad electoral (con/sin)
Innovación de alternancia e institucionalización (9)	SI	SI	Con
Innovación de alternancia en disputa (4)	SI	NO	Sin
Innovación de partido hegemónico (28)	NO	SI	Con
Innovación de partido que no permite la permanencia (16)	NO	NO	Sin

Los resultados de acuerdo a cada innovación premiada se recogen en las tablas 49, 50, 51 y 52:

²⁰⁵ Exento de este ejercicio quedan las 4 innovaciones de los municipios gobernados por Usos y Costumbres.

Tabla 49. Resultados electorales municipales en los casos de las “innovaciones de alternancia en disputa” reconocidas por el premio Gobierno y Gestión Pública

<i>Municipio</i>	<i>Partido Anterior</i>	<i>Ventana</i>	<i>Resultado electoral</i>	<i>No. de Votos B</i>	<i>Re-elección</i>	<i>Censo</i>	<i>% Votos/ Población</i>
Teocelo	PRD	si	PRD-PT- Converge ncia	1873	no	14900	12,57
La Huacana	PRI	si	PRI	5144	no	31774	16,19
Morelia	PRI	si	PRI- PVEM	108921	no	684145	15,92
Zapotlanejo	PRI	si	PVEM	11112	no	55827	19,90

Tabla 50. Resultados electorales municipales en los casos de las “innovaciones de partido que no permiten la permanencia” reconocidas por el premio Gobierno y Gestión Pública

<i>Municipio</i>	<i>Partido Anterior</i>	<i>Ventana</i>	<i>Resultado electoral</i>	<i>No. de Votos B</i>	<i>Re-elección</i>	<i>Censo</i>	<i>% Votos/ Poblacion</i>
Cuquio	PRD	No	PAN	3047	No	17554	17,36
Tepalcingo	PRD	No	PRI	3719	No	24133	15,41
Hermosillo	PAN	No	PRI- Nueva Alianza	120134	No	701838	17,12
Hermosillo	PAN	No	PRI- Nueva Alianza	120134	No	701838	17,12
Cunduacan	PRI	No	PRI	21890	No	112036	19,54
Cabo Corriente	PAN	No	PRI	2740	No	9034	30,33
San Luis Potosi	PAN	No	PRI- PVEM	115883	No	730950	15,85

<i>Municipio</i>	<i>Partido Anterior</i>	<i>Ventana</i>	<i>Resultado electoral</i>	<i>No. de Votos B</i>	<i>Re- elección</i>	<i>Censo</i>	<i>% Votos/ Poblacion</i>
Zumpango	PRI- PVEM	No	PAN	20428	No	127988	15,96
Guachochi	PRI- PAN	no	PAN	7084	no	45881	15,44
Mexicali	PAN	no	PRI- PVEM	102200	no	936826	10,91
Puebla	PRI	no	PAN	308697	No	1539819	20,05
Puebla	PRI	No	PAN	308697	No	1539819	20,05
Puebla	PRI	No	PAN	308697	No	1539819	20,05
Concepción de Buenos Aires	PAN	No	PRI- PVEM	1435	No	5933	24,19
Jesús María	PRI	No	PAN- PRD	13554	No	99590	13,61
Aguascalie ntes	PRI	No	PAN- PRD	93390	No	797010	11,72

Tabla 51. Resultados electorales municipales en los casos de las “innovaciones de alternancia e institucionalización” reconocidas por el premio Gobierno y Gestión Pública

<i>Municipio</i>	<i>Partido Anterior</i>	<i>Ventana</i>	<i>Resultado electoral</i>	<i>No. de Votos B</i>	<i>Re- elección</i>	<i>Censo</i>	<i>% Votos/ Poblacion</i>
Las Margarita s	PRI	si	PT-PRD	14419	si	87034	16,57
Iguala de la Independe ncia	PRI	si	PRD	17516	si	12844 4	13,64
El Limón	PAN	si	PRI	918	si	5410	16,97
Villaflores	PRI	si	PRD-PT- Converge ncia	33416	si	93023	35,92
Juárez	PAN	si	PRI Coalición	148778	si	13133 38	11,33

<i>Municipio</i>	<i>Partido Anterior</i>	<i>Ventana</i>	<i>Resultado electoral</i>	<i>No. de Votos B</i>	<i>Re- elección</i>	<i>Censo</i>	<i>% Votos/ Poblacion</i>
			Alianza por chihuahua				
Cintalpa	PRI	si	PRD-PT-Convergen- cia	31829	si	73668	43,21
Aguascalientes	PAN	si	PRI PVEM-NA	160119	si	797010	20,09
Orizaba	PAN	si	PRI- PVEM-PRV	22067	si	120995	18,24
Toluca	PAN	si	PRI- PVEM-PANAL	185612	si	819561	22,65

Tabla 52. Resultados electorales municipales en los casos de las “innovaciones de partido hegemónico” reconocidas por el premio Gobierno y Gestión Pública

<i>Municipio</i>	<i>Partido Anterior</i>	<i>Ventana</i>	<i>Resultado electoral</i>	<i>No. de Votos B</i>	<i>Re- elección</i>	<i>Censo</i>	<i>% Votos/ Poblacion</i>
Juárez	PAN	no	PAN	139356	si	643419	21,66
Nuevo Laredo	PRI	no	PRI	52178	si	310915	16,78
Guadalajara	PAN	no	PAN	295253	si	1646319	17,93
Mexxicacan	PAN	no	PAN	1184	si	6974	16,98
Ixtlahuaca	PRI	no	PRI-PVEM	14330	si	115165	12,44
Yecapixtla	PRD	no	PRD	3389	si	36582	9,26
Aguscalientes	PAN	no	PAN	112123	si	643419	17,43
Santa María Huatulco	PRI	no	PRI	3697	si	28327	13,05
Guachochi	PRI	no	PRI- PVEM-PT	6539	si	40615	16,10
Totutla	PAN	no	PAN	3332	si	14952	22,28

<i>Municipio</i>	<i>Partido Anterior</i>	<i>Ventana</i>	<i>Resultado electoral</i>	<i>No. de Votos B</i>	<i>Re- elección</i>	<i>Censo</i>	<i>% Votos/ Población</i>
León	PAN	no	PAN	333036	si	1278087	26,06
Tepatitlán de Morelos	PAN	no	PAN	27342	si	126625	21,59
Campeche	PRI	no	PRI	38736	si	238850	16,22
Ensenada	PAN- PVEM	no	PAN- PANAL- PES	52927	si	413481	12,80
Las Margaritas	PRD	no	PRD-PT- Convergen cia	22760	si	98374	23,14
Nuevo Laredo	PRI	no	PRI-Nueva Alianza	71293	si	355827	20,04
Los Cabos	PRD-PT	no	PRD-PT- Convergen cia	25309	si	164162	15,42
Solidaridad	PRI	no	PRI	22498	si	135512	16,60
Jaral del Progreso	PAN	no	PAN	6273	si	31780	19,74
Durango	PRI	no	PRI-Nueva Alianza	78377	si	582267	13,46
San Nicolás de los Garza	PAN	no	PAN	143122	si	443273	32,29
Gómez Palacios	PRI	no	PRI-Nueva Alianza	55334	si	327985	16,87
Durango	PRI	no	PRI-Nueva Alianza	78377	si	582267	13,46
Culiacan	PRI	no	PRI- PVEM- Nueva Alianza Coalición	171721	si	858638	20,00
San Pedro Garza García	PAN	no	PAN	41263	si	122659	33,64

<i>Municipio</i>	<i>Partido Anterior</i>	<i>Ventana</i>	<i>Resultado electoral</i>	<i>No. de Votos B</i>	<i>Re-elección</i>	<i>Censo</i>	<i>% Votos/ Población</i>
Queretaro	PAN	no	PAN	147962	si	801940	18,45
Juárez	PRI	no	PRI (PVEM-PNA)	134997	si	1332131	10,13

9.2 La relación entre innovaciones y la política democrática local

Aunque la cuestión política y electoral de las innovaciones premiadas no suele ser habitual en la literatura sobre la innovación, se pueden encontrar buenos ejemplos para elaborar lecturas e interpretaciones en estos términos. Un caso que ilustra notablemente lo anterior es el programa de seguridad alimentaria del municipio brasileño de Belo Horizonte. En el año 2009 recibió el premio “Future Policy Award” por ser “the most comprehensive policy for the abolition of hunger”²⁰⁶, y con capacidad de ser replicada: “(their) impressive results were achieved with measures that could easily be adopted by other cities”, según Christof Von Sponeck, Asistente del Secretario General de las Naciones Unidas. La innovación local, incluido el alcalde que la puso en marcha, fueron incorporados por el presidente Lula da Silva en su gobierno a nivel nacional. El alcalde, Patrus Ananias, fue nombrado en 2004 Ministro de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, y su programa de seguridad alimentaria fue aplicado a nivel nacional y conocido con el nombre de Fame Zero.

La innovación local en Belo Horizonte permite reconocer un par de implicaciones sobre un análisis de la dimensión política de las alternativas premiadas. Una primera implicación se refiere a la *doble eficacia* de la política (*policy*), demostrando resultados en la lucha contra el hambre, y generando beneficios en términos políticos, ayudando a que el alcalde promotor sea parte del gabinete presidencial (incentivo político), y siendo el programa de Fame Zero parte de la estrategia electoral del gobierno del PT de Lula da Silva. (Hevia, Felipe J., 2011)

²⁰⁶ Count Hans Christof von Sponeck, former Assistant Secretary General of the United Nations. http://www.worldfuturecouncil.org/pr_future_policy_award.html

Un tipo distinto (pero también interesante) de reflexiones derivadas de las dimensiones políticas de la innovación está relacionada con la reelección del partido en el gobierno. Después del período de gobierno de Patrus Ananias como prefeito de Belo Horizonte, los gobiernos del PT son reelegidos sistemáticamente. Al mismo tiempo se produce un fenómeno frecuente en la política, y es la postulación de los miembros del gabinete para ocupar el cargo de alcalde las siguientes elecciones. Durante el período de gobierno de Patrus Ananías (1993-1997), el vice-prefeito fue Célio de Castro, quien a continuación fue el candidato para el PT y prefeito de Belo Horizonte en el siguiente período (1997-2002). Cuando Célio de Castro fue prefeito, su vice-prefeito, Fernando Pimentel, fue a su vez el candidato del PT y prefeito de Belo Horizonte para el período posterior (2002-2009). Cuando el cargo de vice-prefeito aumenta las posibilidades de ser prefeito durante el período posterior (como se ha presentado en el ejemplo anterior) se puede esperar cierto grado de conflicto dentro del partido (en este caso el PT) para la selección del vice-prefeito, y reconocer al mismo tiempo la enorme importancia del proceso interno de distribución de cargos.

Una última lección del ejemplo Belo Horizonte podría ser la relación entre la política local y nacional. Patrus Ananias no es el único que fue primero prefeito y más tarde ministro. También Fernando Pimentel, nombrado en 2011 el Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio.

Con las notables consecuencias políticas de la innovación de Belo Horizonte se aborda otra dimensión del problema. Un análisis de la relación entre innovación y resultados electorales debe contemplar asimismo el supuesto inverso, es decir, la relación entre reelección y las innovaciones que han podido jugar un papel relevante en la misma. En otras palabras, a la cuestión de los elementos políticos como variable independiente que influye en la replicabilidad como variable dependiente, le acompañan las preguntas que en sentido inverso se pueden hacer sobre la innovación como variable independiente y la cuestión política de la reelección como variable dependiente de la innovación.

El hecho de que las innovaciones premiadas puedan ser una solución a la encrucijada entre las “políticas para todos” y las “políticas que hacen ganar elecciones”, no es tan claro, o al menos no es la intención de esta investigación. Lo que sí se puede comprobar a través del análisis de los resultados electorales de los municipios es que la mayoría

de ellos es elegido por un número mínimo de votantes, lo cual plantea el debate en los términos de la diversificación del portafolio antes señalados:

Tabla 53. Análisis electoral de los municipios reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública

Edición del premio	Municipio	Reelección	Votos	Población	% del mínimo suficiente (Votos / Población)
2001	Juaréz.	Si	139356	643419	21,66
2001	Cuquio	No	3047	17554	17,36
2001	Guadalajara	Si	295253	1646319	17,93
2001	Ixtlán de Juárez	UyC	0	7287	0,00
2001	Nuevo Laredo	Si	52178	310915	16,78
2002	Mexicacan	Si	1184	6974	16,98
2002	Ixtlahuaca	Si	14330	115165	12,44
2002	Tepalcingo	No	3719	24133	15,41
2002	Teocelo	No	1873	14900	12,57
2003	Aguascalientes	Si	112123	643419	17,43
2003	Las Margaritas	Si	14419	87034	16,57
2003	Yecapixtla	Si	3389	36582	9,26
2003	San Baltazar Yatzachi el Bajo	UyC	0	788	0,00
2003	Santa María Huatulco	Si	3697	28327	13,05
2004	Guachochi	Si	6539	40615	16,10
2004	León	Si	333036	1278087	26,06
2004	Tepatitlán de Morelos	Si	27342	126625	21,59
2004	Hermosillo	No	120134	701838	17,12
2004	Totutla	Si	3332	14952	22,28
2005	Campeche	Si	38736	238850	16,22
2005	Iguala de la Independencia	Si	17516	128444	13,64
2005	El Limón	Si	918	5410	16,97
2005	Hermosillo	No	120134	701838	17,12
2005	Cunduacan	No	21890	112036	19,54
2006	Ensenada	Si	52927	413481	12,80
2006	Villaflores	Si	33416	93023	35,92
2006	Juárez	Si	148778	1313338	11,33
2006	Cabo Corrientes	No	2740	9034	30,33
2006	La Huacana	No	5144	31774	16,19
2007	Las Margaritas	Si	22760	98374	23,14
2007	Cintalapa	Si	31829	73668	43,21
2007	Morelia	No	108921	684145	15,92
2007	San Luis Potosi	No	115883	730950	15,85
2007	Nuevo Laredo	Si	71293	355827	20,04
2008	Los Cabos	Si	25309	164162	15,42
2008	Jaral del Progreso	Si	6273	31780	19,74

Edición del premio	Municipio	Reelección	Votos	Población	% del mínimo suficiente (Votos / Población)
2008	Zapotlanejo	No	11112	55827	19,90
2008	Zumpango	No	20428	127988	15,96
2008	Solidaridad	Si	22498	135512	16,60
2009	Mexicali	No	102200	936826	10,91
2009	Guachochi	No	7084	45881	15,44
2009	Durango	Si	78377	582267	13,46
2009	San Nicolás de los Garza	Si	143122	443273	32,29
2009	Puebla	No	308697	1539819	20,05
2010	Gómez Palacio	Si	55334	327985	16,87
2010	Durango	Si	78377	582267	13,46
2010	Santiago Yosondúa	UyC	0	7883	0,00
2010	Santiago Yosondúa	UyC	0	7883	0,00
2010	Puebla	No	308697	1539819	20,05
2010	Puebla	No	308697	1539819	20,05
2011	Aguascalientes	Si	160119	797010	20,09
2011	Concepción de Buenos Aires	No	1435	5933	24,19
2011	Toluca	Si	185612	819561	22,65
2011	Culiacán	Si	171721	858638	20,00
2011	Orizaba	Si	22067	120995	18,24
2012	Jesús María	No	13554	99590	13,61
2012	Aguascalientes	No	93390	797010	11,72
2012	Juárez	Si	134997	1332131	10,13
2012	San Pedro Garza García	Si	41263	122659	33,64
2012	Querétaro	Si	147962	801940	18,45

El “mínimo suficiente” promedio con el que se gana una elección municipal en México está entre el 15% y el 20% de la población, tal como puede apreciarse en la Tabla 53, así como en la Ilustración 19, donde se representa el mínimo suficiente de votos con que ganaron la elección los 60 municipios mexicanos premiados por el CIDE desde la edición 2001 a la edición 2011:

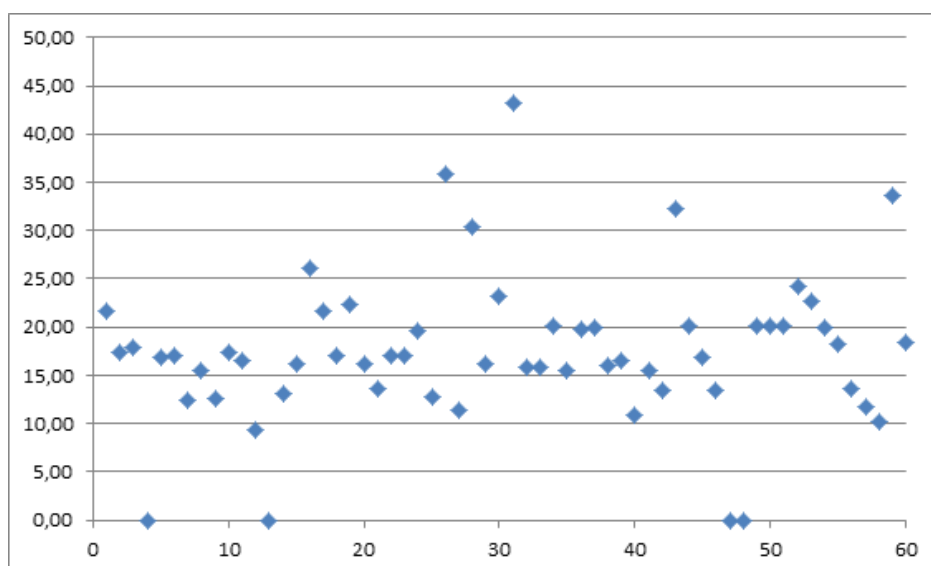


Ilustración 19. Mínimo suficiente de votos con que ganaron la elección los municipios mexicanos reconocidos por el premio Gobierno y Gestión Pública

Sería posible establecer una relación de causalidad entre la innovación y la rentabilidad electoral (reelección) si pudiera comprobarse la relación entre el “número de beneficiarios” de las innovaciones premiadas y el número de votos que constituye el “mínimo suficiente” de ese municipio. Pese a que los métodos de investigación para comprobarlo sobrepasan los recursos de esta tesis, investigación, vale la pena mencionar las posibilidades como líneas de investigación que se abren a futuro, por ejemplo, encuestas sobre intención de voto a los beneficiarios del programa, o un análisis “geo-electoral” de los resultados por casilla de cada distrito en relación a los lugares donde la innovación fue implementada, o de acuerdo a los lugares donde vive la “población objetivo” del programa implementado. Para ambos casos se requiere del listado de beneficiarios, y de recursos económicos (sobre todo para la aplicación de la encuesta).

Lo que se puede afirmar es que el objetivo político de ganar las elecciones se reduce a un número mínimo de votantes, lo cual “rebaja” de manera considerable las pretensiones de “universalidad” de las políticas públicas. Teniendo en cuenta la restricción de recursos a partir de la cual los gobiernos deben tomar decisiones, la estratificación del electorado permite pensar a los beneficiarios del programa en relación a ese mínimo necesario. La cuestión que queda por resolver tiene que ver con asegurar la convicción de ese mínimo de ciudadanos de la pertinencia o idoneidad de

la innovación, es decir, cómo “persuadir” sobre la factibilidad y viabilidad de la solución.

Aunque el MS no trata directamente la cuestión de los votantes ni su movilización por parte de redes clientelares, sí lo hace de manera indirecta al distinguir los caminos para llegar a la aceptación de, o el consenso en torno a la innovación. El MS plantea que aunque la “negociación” (*bargaining*) y la “persuasión” (*persuasion*) son necesarios para llegar a un acuerdo (*consensus building*) y para que se acepte la innovación propuesta, el camino a seguir en la corriente de la política (*political stream*) está más por la “negociación” que por la “persuasión”:

"En la corriente de las políticas (...) el consenso se construye en gran medida a través del proceso de persuasión y difusión. (...) También hay creación de consenso en la corriente de la política. (...) En contraste con el énfasis en la persuasión que se hace en la corriente de las políticas, la creación de consenso en la corriente de la política se rige por la negociación. Aquí, las coaliciones se construyen a través del otorgamiento de concesiones a cambio del apoyo a la coalición, o como actual o potencial miembro de la coalición se hacen negociaciones"(Kingdon, J .; 1995: 159).

En los sistemas políticos democráticos en los que las negociaciones por cargos, posiciones y recursos tanto dentro del partido como en el gobierno son moneda de cambio, el planteamiento teórico del MS los incorpora como parte de la “formación de coaliciones”, en las que es importante involucrarlos si lo que se pretende que la innovación sea aceptada.

Si bien un acercamiento al enfoque desde un punto de vista normativo dejaría en suspenso la validez democrática de este camino, al reconocer que no es posible incorporar en las coaliciones a aquellos que forman parte de las “anomalías” o “desviaciones” (por ejemplo, los líderes y sus redes clientelares), el enfoque se atrinchera en versiones incrementales de la democracia, tal como lo hace explícitamente Kingdon, que en el párrafo citado conecta su noción de “negociación” con el trabajo de Charles Lindblom y Robert Dahl “Politics, Economics, and Welfare”.

Lo importante para los fines de esta investigación es que esta visión instrumental del cambio político pone el énfasis en el papel del emprendedor. Lo dota de capacidades de acción (agencia) y con ello de posibilidades de transformación del entorno. Deja a

un lado los orígenes de la composición de fuerzas del contexto político, y se enfoca en sus posibles usos, con el objetivo de que la innovación sea aceptada.

La disposición que muestra el MS a dar prioridad a los fines (que se acepte la innovación) sobre los medios (la negociación y persuasión), le permite teorizar acerca de las “estrategias” para conseguirlo. Son estas estrategias del “acoplamiento” las que hacen que la “información” de las tres corrientes (policy, politics, problem) sea de utilidad para el emprendedor.

9.2.1 Mínimos suficientes

Este “mínimo suficiente” al que se ha hecho referencia es una característica relevante para el análisis comparativo respecto a los modelos de transición y tiene que ver con la obligación del sufragio. Mientras que en algunos países de América Latina, como Bolivia, Brasil, Ecuador o Uruguay, los ciudadanos están obligados a votar, so pena de sanción, en México el voto no es obligatorio. Aunque en México se establece el derecho al voto (art. 35.I) y su obligación de ejercerlo (art. 36. III), no se establece ninguna sanción, por lo que la “obligatoriedad” queda sin efectos en la práctica; con porcentajes de abstención del 36% en el año 2000, 41% en el año 2006 y 47% en el año 2012.

La consecuencia en la competencia electoral de este acuerdo institucional es que para gobernar no se necesita una “mayoría”, sino un “mínimo suficiente de votos.” Es decir, a pesar de la idea de que quien gobierna es electo democráticamente por la mayoría, en realidad, es electo por un porcentaje mínimo de personas, generando así gobiernos de “mínimos suficientes” en los que los partidos políticos son electos por un número mínimo en relación al total de la población, pero suficiente para obtener el triunfo el día de las elecciones.

Lo que se busca explicar con la noción del gobierno de mínimos suficientes, es que la reelección de un gobierno depende de un número mínimo de apoyos, que se traduce en un número suficiente de votos para ganar la elección, y con ello, si un partido o candidato quiere ser reelecto, podría enfocarse en gobernar para el beneficio de ese mínimo suficiente. Tomando como referencia las últimas elecciones presidenciales en México, era necesario gobernar en beneficio de, al menos, 19 millones de mexicanos,

con la última interrogante (el riesgo) sobre si irían o no a votar reconociendo o agradeciendo el beneficio.

La consecuencia del arreglo institucional de las transiciones en términos del ejercicio del gobierno es que son estos gobiernos de minorías suficientes los que deciden el tipo de bienes y servicios que proveen. Lo hacen mientras piensan en su re-elección, ya sea en el mismo cargo, en otro cargo público o para beneficio de su partido. Un análisis de las políticas públicas y acciones de un gobierno debe considerar la necesidad de los actores políticos por garantizar este “mínimo suficiente”, una lógica electoral que es consecuencia directa del arreglo institucional posterior a las transiciones a la democracia en los gobiernos latinoamericanos, en los cuales se operacionalizó la democracia en estos términos.

Reconocer la relación entre el modo en que se pensó la transición y sus consecuencias en términos de la competencia electoral permite repensar las contradicciones entre las prácticas clientelares y la prestación de bienes y servicios públicos. Las redes clientelares tienen como característica la necesidad de preservar las desigualdades sociales (Audelo, 2004:132) que constituyen la demanda necesaria para el intercambio.

La diferencia en cuanto a las características de “rivalidad” y “exclusividad” de los bienes, y lo que hace que sean “públicos” o “privados” (Metcalf, 1993:180), repercute en el tipo de decisiones que toman los actores en el gobierno. Los bienes públicos con características de “bien privado” (por su rivalidad y exclusividad en su consumo) son los que se utilizan en el intercambio clientelar clásico. La restricción en el presupuesto de los gobiernos obliga a que los actores tomen decisiones estratégicas en relación a un análisis electoral, y entonces “diversifiquen su portafolio” (Magaloni; Diaz-Cayeros; Estévez, 2007). Es posible comenzar a intuir entonces la contradicción o tensión entre aquello que necesitan los actores políticos para ganar elecciones y aquello que se exige por parte de los movimientos sociales. De ser así, cabría entonces preguntarse: ¿podemos esperar por parte de los políticos encargados del gobierno que haya atención a las demandas de políticas públicas no clientelares, traducidas en bienes públicos universales e indivisibles, cuando es precisamente de esta manera, con redes clientelares, que acostumbran a ganar una elecciones de mínimos suficientes?

Una investigación orientada a las decisiones de los gobernantes debe considerar, como parte de la racionalidad de los actores políticos, una lógica de supervivencia en el poder (que en democracia implica la aprobación popular en cada elección), situación que obliga a pensar que, en caso de haber solucionado los problemas, la percepción debe coincidir con la realidad. Dicho de otro modo, hacer que los ciudadanos reconozcan en las elecciones la solución implementada. Lo anterior se complejiza cuando se reconoce que lograr la solución a los problemas requiere de la colaboración de otros actores políticos que, eventualmente, serán adversarios en la contienda electoral. Así está dispuesto el terreno para el conflicto y el choque de intereses, donde los incentivos electorales entran en juego.

Los arreglos acordados en las transiciones democráticas que, en el caso de América Latina se dan en el tiempo de la llamada “tercera ola” democratizadora (Huntington, S. F.:1994), otorgaron cierto grado de certeza sobre las capacidades institucionales para garantizar la alternancia de los partidos en el poder gracias al voto de la mayoría; en esta circunstancia los partidos en la oposición cuentan con una “posibilidad real” de acceder al poder si los votantes así lo deciden.

Entonces, ¿cómo esperar que los actores políticos de la oposición apoyen políticas, acciones o programas del gobierno de turno, cuando esto significaría reconocimiento para el partido en el poder y, por ende, menos posibilidades de castigo en las próximas elecciones? Existe en la oposición una especie de “necesidad de probar como fracaso la labor de la administración de turno”, como táctica para “abonar” su estrategia electoral y justificar la necesidad de cambio en el gobierno. En caso de que dicha estrategia tenga “éxito”, este urdido telón de fondo cognoscitivo permanece en el escenario cuando entra la nueva administración, de modo que sus miembros parten del punto en que, ciertamente, deben cambiar un programa que se ha “probado” defectuoso (Sudarsky, 1988:231). La perversión de este ciclo continuo de intereses electorales, y la inminente descalificación por parte de la oposición, obliga al gobierno a decidir sus políticas públicas considerando la manera en que la ciudadanía se lo reconocerá en las siguientes elecciones. Por lo tanto, la lógica electoral en la racionalidad política de los actores en el gobierno, se materializa en el “número de votos”. Una operación matemática en apariencia sencilla, que les hace contar el número de votos que necesitan para ganar una elección.

La lógica electoral se orienta a un “mínimo suficiente” de votos necesarios para ganar. Es decir, en contraste con la idea de que quien gobierna es electo democráticamente por la mayoría, en realidad la elección se produce gracias a un porcentaje mínimo de personas, generando así gobiernos de “mínimos suficientes”. Es decir, gobiernos que son electos por un porcentaje mínimo en relación al total de la población, pero suficiente para obtener el triunfo el día de las elecciones.

Para conocer el número mínimo suficiente es necesario considerar el censo total de la población, al cual debe restarse aquella población que, si bien será objeto del gobierno, no participa en la votación (por ejemplo niñas y niños, o personas en centros de readaptación social, como las prisiones). Al resultado de esta primera resta, que se refleja de manera oficial en el padrón electoral, se le restaría a su vez la población que se abstiene de votar. Queda por tanto el número de votos que fueron depositados en las urnas (la Votación Total Efectiva). Esta votación se dispersará el día de la elección, repartida entre los partidos políticos, los votos nulos²⁰⁷ y aquellos que votaron por candidatos no registrados²⁰⁸.

A modo de ejemplo, se presentan en la tabla 54 los datos relacionadas con las tres últimas elecciones presidenciales en México, desde la llamada “transición democrática”.

²⁰⁷ Cabe aquí agregar una consideración en relación a los Votos Nulos, que para el caso de la última elección presidencial en México, de acuerdo al PREP, fueron más numerosos que los votos al último de los cuatro candidatos que se presentaron, Gabriel Quadri de la Torre, que recibió, en representación del Partido de Nueva Alianza 1.129.108 votos (2,30%) mientras que los Votos Nulos fueron 1.191.050 (2,42%)

²⁰⁸ Aunque parecería absurdo considerar a toda la población, porque por ejemplo un bebé no puede votar, sostengo que es más adecuado debido en primer lugar a que el criterio de “no votar” por ende quedas fuera del calculo electoral no lo considero adecuado, debió a que la relación entre el “agradecimiento” y el “voto” puede darse incluso si la política va dirigida a niños y jóvenes, cuyos padres podrán votar, aunque no haya sido parte del mínimo de personas beneficiadas directamente. Por ejemplo, hay una innovación premiada en México dirigida a las mujeres que están en las cárceles y sus hijos, y eso no significa que ellos por “no votar” no formen parte de esa situación de “diversificación del portafolio” en la cual se está decidiendo destinar recursos que podrían ir dirigidos a otros sectores, siempre en términos de su rentabilidad electoral. Además, al considerar el censo se subsana una diferencia entre las listas electorales de cada elección, ya que puede haber jóvenes de 15, 16 o 17 años que no son considerados como votantes pero que en la siguiente elección sí lo podrán hacer.

Tabla 54. Desglose de la votación presidencial en México en los años 2000, 2006 y 2012

Votos del candidato ganador	% en relación a la votación emitida	% en relación al listado nominal	% en relación al total de la población
Vicente Fox (2000) 15.104.164 de votos	El 42,71% de 35.364.467 votos emitidos.	El 27.33% de 55.256.979 de ciudadanos inscritos en el listado nominal.	El 15,49% de 97.483.412 de habitantes.
Felipe Calderón (2006) 14.027.214 de votos	El 36,38% de 38.557.487 votos emitidos.	El 21.42% de 65.462.626 de ciudadanos inscritos en el listado nominal.	El 13,58% de 103.263.388
Enrique Peña (2012) 18.727.398 de votos	El 38,15% de 49,087,446 votos emitidos	El 24.09% de 77,738,494: de ciudadanos inscritos en el listado nominal.	El 16,67% de 112.336.538

Datos de habitantes en base al Censo Nacional de Población y Vivienda 2000, 2005 y 2010; Datos de la votación en base al PREP-IFE 2000, 2006 y 2012.

La Ilustración 20²⁰⁹ permite apreciar de modo más claro las diferencias entre el porcentaje de población, listado nominal, votación emitida y el mínimo número de votos con el que han ganado la presidencia de México desde la alternancia:

²⁰⁹ Los datos del gráfico son los siguientes:

	Votos del candidato ganador	Votación Emitida	Listado Nominal	Población total
2012	18.727.398	49.087.446	77.738.494	112.336.538
2006	14.027.214	38.557.487	65.462.626	103.263.388
2000	15.104.164	35.364.467	55.256.979	97.483.412

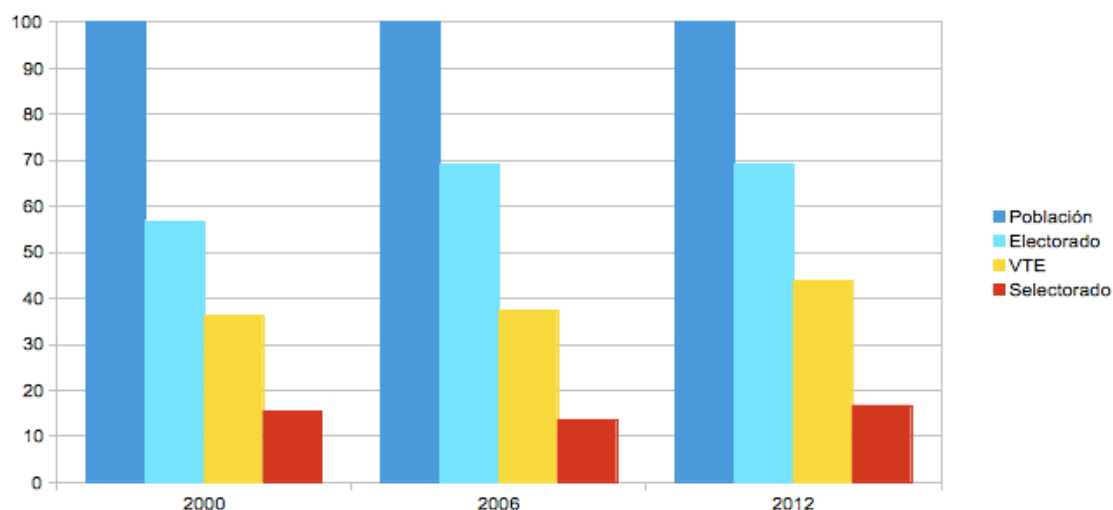


Ilustración 20. Relación porcentual entre la población total, población del padrón electoral, Votación Total Emitida el día de la elección y el “mínimo suficiente”(selectorado) con el que ganó el presidente (elecciones presidenciales en México en 2000, 2006 y 2012)

El candidato ganador de la primera elección en el año 2000, Vicente Fox Quesada, de la alianza entre el PAN y el Partido Verde Ecologista de México, fue electo con 15.104.164 votos, el 42,71% de la Votación Total Emitida, según la última publicación del Programa de Resultados Preliminares²¹⁰ (PREP) del Instituto Federal Electoral (IFE). Este 42,71%, que en apariencia parece ser casi la mitad de la población, es en realidad el 15,49% del total de la población del año 2000, que según el Censo Nacional de Población y Vivienda era de 97.483.412 de habitantes.

Para el caso de Felipe Calderón Hinojosa, que fue declarado presidente por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 2006, el PREP²¹¹ registró un número total de votos de 14.027.214, el 36,38% de la Votación Total Emitida. Este número de votos equivale al 13,58% de la población registrada por el censo del año 2005, que era de 103.263.388 de habitantes.

Para el caso de la elección presidencial del 2012, en la que el candidato del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, Enrique Peña

²¹⁰ Revisado por última vez el día 14 de marzo del 2013 en este enlace:
<http://www.ife.org.mx/documentos/PREP/prep/memorias/sistema/paginas/prenal.html>

²¹¹ Revisado por última vez el día 14 de marzo del 2013 en el siguiente enlace:
<http://prep2006.ife.org.mx/PREP2006/prep2006.html>

Nieto, ganó con 18.727.398 votos de acuerdo al PREP²¹², significa en términos de la Votación Emitida el 38,15% (de un total de 49,087,446 votos). Pero los casi 19 millones de votos equivalen al 16,67% si consideramos el número total de habitantes del país, que de acuerdo al último Censo Nacional de Población y Vivienda del 2010, es de 112.336.538 personas.

A partir de estos datos, se puede afirmar que el actual presidente democráticamente electo en México gobierna gracias a haber obtenido el *mínimo suficiente* de votos para ganar la competencia electoral. El *mínimo suficiente* se corresponde con los 18.727.398 que votaron por él y que, aunque representan menos del 20% de la población (un porcentaje *mínimo* en relación al total), fueron *suficientes* para hacerle ganador. De manera similar, el mínimo suficiente de votos con los que ganó Vicente Fox equivale al 15,49% del total de la población de ese año, y el que necesitó Felipe Calderón fue el equivalente al 13,58% del total de la población.

El motivo que lleva a usar el porcentaje de población, en lugar del listado nominal (esto es, de los mayores de 18 que pueden ir a votar), tiene que ver tanto con una cuestión de “gobernar para todos” (es decir, aunque no voten, deben ser atendidas las demandas de los menores) como con los beneficiarios de las innovaciones premiadas. Como se ha visto en el apartado de los temas, algunas de las innovaciones incluyen dentro de sus beneficiarios a menores de edad (ej. Transporte público en León (2003) o los talleres de Morelia (2006)), lo cual implica que dentro de su “diversificación del portafolio” (Magaloni, B. ; Diaz-Cayeros, A. y Estévez, F. 2007) los gobiernos contemplan este tipo de políticas públicas que luego miden en términos de número de votos.

Otro aspecto que se busca explicar con estos datos, y con la expresión del gobierno de mínimos suficientes, es que la reelección de un gobierno depende de un número mínimo de apoyos, que se traduce en un número suficiente de votos para ganar la elección, y con ello, si un partido o candidato quiere ser reelecto, podría enfocarse a gobernar para el beneficio de ese mínimo suficiente. Si tomamos como referencia las últimas elecciones, sólo se necesitaba gobernar para beneficio de 19 millones de mexicanos, siempre y cuando se garantice que cada uno de ellos pueda y vaya a votar a cambio del beneficio. Valga agregar que si además se considera el uso de una estructura clientelar

²¹² Datos con el 98.95% de Actas Capturadas. Revisado por última vez el día 14 de marzo del 2013 en el siguiente enlace: <http://prep2012.ife.org.mx/prep/NACIONAL/PresidenteNacionalVPC.html>

jerárquizada, ni si quiera habría que satisfacer a los 19 millones de votantes, sino que bastaría con convencer a los movilizadores, brokers o intermediarios, de éstos.

Sería adecuado decir que el actual presidente de México, Enrique Peña Nieto, fue electo por una minoría, menos del 17% del total de la población, algo menos de 19 millones de habitantes, que decidieron el destino de los 112 millones que habitan el país. Tendría entonces validez decir que 93.609.140 de mexicanos (el 83,32% de la población total) son gobernados por un candidato y un partido que no eligieron. Es decir, menos del 20% de la población decidió el gobierno del otro 80%. O en otras palabras, que el actual presidente de México “no representa al 80% de la población”. Como tampoco lo hacían los dos anteriores presidentes de México, con un 84,51% (82.379.248) en el 2000 y un 86,42% (89.236.174) en el 2006.

Son estos *gobiernos de minorías suficientes* los que deben decidir el tipo de bienes y servicios que proveen, que para el caso de la investigación se traduce en la decisión del tipo de innovación que buscarán implementar. Toman estas decisiones mientras piensan en su reelección, ya sea en el mismo cargo, en otro cargo público o para beneficio de su partido. Un análisis de las políticas públicas y acciones de un gobierno debe considerar la necesidad de los actores políticos de garantizar este “mínimo suficiente”, es decir, tener en cuenta que una política innovadora pasará por el análisis de las garantías electorales de ese número de votos que necesitan para ganar.

CONCLUSIONES

“Los que se llaman trabajadores genéricos, es decir, los que residen en las denominadas sociedades de bajo coste, los que hacen trabajos reiterativos, precarios, y mal pagados, ¿cómo pueden participar en el club de los innovadores?. Parece que la metafísica de la innovación se envuelve en valores difícilmente reproducibles en todas las situaciones sociales, y lo que unos llaman innovación, otros lo denominan estrategias de supervivencia.”
(Gurrutxaga, A. y Echeverría, J.; 2012:12-17)

Los pasos seguidos en la investigación (recapitulación)

La investigación, que considera como objeto de estudio un conjunto de alternativas articuladas en torno a la noción de “innovación”, ha planteado una serie de preguntas respecto al tipo de alternativas a las que los gobiernos locales podrían tener acceso.

Para delimitar el campo de trabajo de la investigación, se ha presentado un recorrido por la tradición intelectual del concepto de innovación, mostrando que, pese a ciertas tendencias claras, como la influencia de la economía, la ciencia y la tecnología y los estudios sobre gestión de empresas, el concepto “innovación” carece de una definición sólida. Esto no se debe, como se ha apuntado, a la ausencia de intentos o capacidades cognitivas para conseguirlo. Se sugiere que la ausencia de esa definición se debe al carácter “vacío”²¹³, que funciona como un “contenedor”²¹⁴, que usa como “placebo”²¹⁵ y que podría ser considerado parte del “discurso hegemónico”²¹⁶ contemporáneo, que afirma al capitalismo como única alternativa:

²¹³ “En definitiva, lo que encontramos en muchos de los trabajos sobre innovación social –generalmente los más difundidos en la *doxa mediática*– es una visión de la innovación totalmente despolitizada, pragmática y economicista, desconcertantemente alejada de cualquier idea de conflicto social, divergencia de intereses o actores sociales con diferentes estrategias y prácticas. Se trata de un mero significant vacío (Laclau, 1996), en el que un término poderoso como es el de la *innovación* (y asimilado a palabras atractivas como *conocimiento* o *creatividad*) carece de un significado consensuado socialmente, con lo que es definido, de forma inestable, por parte de los discursos de los actores hegemónicos, que resaltan la necesidad de mantener el progreso económico; para ello se requiere una transformación de las políticas públicas, una reorganización del trabajo en las empresas y un cambio en la mentalidad de los individuos. El fin último es la movilización, siempre con apelaciones morales, de los diferentes actores sociales para generar nuevos bienes y servicios, que deben ser cada vez más atractivos para poder competir en ciertos segmentos de los mercados mundiales (...) nos encontramos con una llamada moral a un cambio que permita alinear nuestra política y prácticas sociales y económicas con las necesidades del nuevo capitalismo en red, de una manera similar a como operan los discursos *manageriales* relacionados con el cambio organizacional.” (Enrique Alosno, L y Fernández Rodríguez, C. J. 2013: 116)

²¹⁴ “La innovación no es un proceso lineal ni garantizado; por el contrario, está atravesado por dificultades y paradojas. Una de las más notables es la elasticidad del concepto que, a veces, se asemeja a un concepto contenedor, más que a un concepto explicativo. Los condicionamientos que se oponen a las acciones innovadoras están provocados por la desconexión entre las expectativas que generan y las oportunidades que conceden. Gurrutxaga, Ander y Echeverría, Javier (2012:12).

²¹⁵ “Sólo un nuevo lenguaje teórico, una narrativa comprensiva y la clarificación conceptual pueden evitar los peligros que detecto (...) la narrativa de la innovación transita por terrenos de moda, pantanosos, donde no es extraño que podamos extraviarnos porque la retórica y la simulación tienen suficiente capacidad para disolver la significación crítica y explicativa del fenómeno o, incluso, como sugiero, puede llegar a ser un placebo. (...) Innovar se convertiría no en una lógica capaz de transformar el estado de las cosas, sino en el placebo que permita soportar con racionalidad la que está cayendo.” (Gurrutxaga Abad, A. 2012: 105, 107)

²¹⁶ “se construye en relación con una situación de urgencia muy similar a la de los discursos manageriales, en la que se acepta de forma acrítica un contexto de capitalismo competitivo y una adhesión sin

“se puede decir que en el campo de las ideas la nueva hegemonía mundial está basada en dos transformaciones fundamentales respecto del discurso dominante durante la Guerra Fría: a) la autoafirmación del capitalismo, declarado como tal y no simplemente como un mero sistema socioeconómico preferible al socialismo, sino como el “único” modo de organizar la vida moderna concebible para la humanidad de aquí a la eternidad; b) la abierta anulación de la soberanía nacional como clave de las relaciones internacionales entre los estados en nombre de los derechos humanos.” (Anderson, P.; 2004: 209)

Se sugiere que hay una serie de instituciones internacionales con una predisposición a difundir ciertas definiciones sobre lo que es la “innovación” y el tipo de alternativa que “debería replicarse”, y cuya forma de organizarse y de difundir sus conceptos es a través de Premios.

La revisión de la literatura generada por las diversas instituciones internacionales vinculadas de algún modo con la red de premios que estudia esta tesis, ha mostrado que, aunque hay suficiente información en cuanto al *proceso de transferencia* de las innovaciones, sigue haciendo falta discutir el enfoque a través del cual los *emprendedores interpretan las alternativas antes de decidir ponerlas en marcha*.

Previo a la “réplica o transferencia”, existe el momento de decisión de la alternativa a replicar. Este momento ha sido estudiado como “definición del problema” y “establecimiento de la agenda” dentro del campo de estudio de las políticas públicas. De estas discusiones ha surgido una propuesta analítica que es la que se considera en esta investigación doctoral: Los flujos múltiples (Multiple Streams), postulada por J. Kingdon (1994) y posteriormente por N. Zahariadis (1999, 2003).

La investigación ha analizado una serie de innovaciones premiadas, distinguiendo los diferentes componentes de la innovación de acuerdo al enfoque de flujos o corrientes múltiples (MS), de modo que cada uno pueda ser utilizado por el emprendedor en

condiciones al mercado y a los principios esenciales de la globalización económica. Más que cuestionar y regular la forma actual de regulación del capitalismo, lo que se persigue es adaptarse a él a través de una llamada a la acción mediante una nueva forma de hacer las cosas (la innovación, en este caso) (Collins, 1998). La forma de definir la innovación en nuestros días se encuentra fuertemente sesgada por el régimen de regulación del capitalismo actual, en el que las ideas económicas neoliberales desempeñan un papel fundamental.” (Enrique Alosno, L y Fernández Rodríguez, C. J. 2013: 112)

función de su *estrategia persuasiva* para conseguir que los demás actores, necesarios para resolver los problemas sociales, acepten participar y decidan apoyar la idea.

El análisis incorpora la pregunta sobre las condiciones que hacen que un tema acceda a la agenda del gobierno, por tanto se plantea cómo incorporar en un enfoque interpretativo las posibles tensiones entre las estrategias electorales y las estrategias de los emprendedores en el análisis, al objeto de incrementar las posibilidades de acceder a la agenda.

Para ello la investigación ha tratado de identificar, entre los componentes del MS, la información que necesita conocer el emprendedor para poder desplegar las estrategias que le permitan convencer a los diferentes actores, incluidos (o sobre todo) aquellos que en su valoración de la decisión incorporan la necesidad de obtener un número mínimo de votos para ganar la elección.

Siguiendo la teoría del MS, serán las tres corrientes y el acoplamiento, los que delinearán la estrategia del emprendedor de políticas que quiera promover alguna de las innovaciones premiadas. A través de un análisis de diferentes narrativas sobre las alternativas premiadas, es posible destacar los contenidos necesarios para argumentar y persuadir en el momento en que se abren las ventanas de oportunidad.

La investigación hace un análisis descriptivo de las corrientes que hacen posible que la innovación acceda a la agenda, y al mismo tiempo apunta a un análisis prescriptivo, al sugerir su posible uso en los esfuerzos de acoplamiento de las corrientes por parte de los emprendedores.

Se ha presentado un capítulo en el que se interpretan las bases de datos disponibles en Internet en los términos del “policy stream”, con una revisión de las experiencias premiadas en América Latina, de modo que puedan leerse las innovaciones en los términos del “primeval soup”, así como la comunidad académica y universitaria que participa en el premio como la “policy community” o “epistemic community”²¹⁷, a partir del análisis de dichos datos.

²¹⁷ Un avance de los resultados ha sido publicado en Palomares Rodríguez, Erick G. (2012) "Public Local Innovative Practices in Latin America: An Analysis of Internet Databases of 11 Awards for Social

El análisis considera **20** experiencias premiadas del *Dubai International Award for Best Practices to Improve the Living Environment*, de ONU-Habitat y el gobierno de Dubai; **26** del premio “Experiencias en Innovación Social” de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el apoyo de la Fundación W.K. Kellogg (cabe señalar que no se han incorporado al análisis las prácticas finalistas); y **465** de los premios nacionales a través del “Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local”, que incluye 9 diferentes programas de seis países latinoamericanos²¹⁸.

La selección de la muestra ha estado determinada por varios factores. La nacionalidad del investigador, así como el origen del financiamiento para concluir la investigación, hacen que la investigación elabore un estudio más detallado sobre los municipios mexicanos y el premio que se otorga a las buenas prácticas desde el año 2001 (año, valga decirlo, en el que el “ambiente político del país” estaba atravesado por la “transición a la democracia” y la “alternancia”).

El periodo temporal de la muestra está determinado de igual forma por diversas cuestiones. No todos los premios que conforman la red han empezado a funcionar al mismo tiempo, por tanto hay premios que tienen una vida más “larga”, como el premio de Harvard que inicia en 1985, y otros que se limitan a la primera década del presente milenio, como es el caso de la mayoría de premios latinoamericanos. El material disponible para la investigación también ha influido en la delimitación del tiempo. El último libro publicado con las reseñas de los investigadores mexicanos es sobre las ediciones del premio 2008-2009. El secretario técnico del premio ha permitido al investigador tener acceso a las reseñas de la edición 2010 y 2011, cuya publicación está aún pendiente de “presupuesto” (si bien, por rigurosidad académica no deberían formar

Innovations”. En *Américas*, The Johns Hopkins Journal in Latin American Studies, 2012 edition, volume 3 issue 1. Pag. 70-81

²¹⁸ El Ágora, Nodo Cono Sur del Foro Iberoamericano de Buenas Prácticas, Argentina
Banco de Experiencias Locales (BEL), Argentina
Programa Gestión Pública y Ciudadanía, Brasil
Premio ITAÚ-UNICEF, Brasil
Premio Innovación y Ciudadanía, Chile
El Programa Territorio Chile
Foro Nacional por Colombia
Premio Gobierno y Gestión Local, México
Premio Participación y Gestión Local, Perú

parte de la investigación, dado que no representan un “texto accesible” para aquellos “emprendedores” que quieran replicar la innovaciones).

A este acotamiento temporal de los casos para su análisis narrativo, se ha practicado asimismo otra disección, en relación a los temas, o “problemas”, que pretende resolver la innovación. Una investigación doctoral reciente (Meza Canales, Oliver David; 2013:6) ha tratado de responder a la pregunta sobre la “amplitud” de las agendas locales, el por qué deciden hacer “más”, introducir más temas en su agenda, en vez de dedicarse exclusivamente a sus “obligaciones constitucionales”, determinadas por el artículo 115 de la constitución mexicana. No es necesario conocer ni respaldar la hipótesis del autor de la tesis, para al menos sí reconocer la validez y pertinencia de su pregunta de investigación. A cualquier observador atento no se le escapará la atención que dedican los gobiernos locales a temas que no corresponden a sus “facultades”, en particular a aquellas sobre prestación de servicios estipuladas en el apartado III del artículo 115.

El apartado de la investigación dedicado a la corriente de los problemas (*problem stream*), intenta interpretar las distintas definiciones que se construyen sobre aquello que ha solucionado la *policy* premiada. De esta manera, aquellos que estén interesados en replicar alguna de las innovaciones de las bases de datos, podrán guiarse por dos lógicas distintas: haciendo una lectura de las descripciones de la solución (*policy*), o bien buscando la mejor solución para un problema concreto. Esta última es la lógica que el *problem stream* trata de adoptar al hacer las interpretaciones sobre las definiciones de los problemas que *dicen* los textos, lo cual hace posible encontrar soluciones inspirándose en las innovaciones premiadas.

El apartado del *political stream* trata de complementar el enfoque interpretativo de los emprendedores con información de tipo político-electoral, como el número de votos obtenidos por el partido en el gobierno antes y después de la aplicación de la política, la reelección del partido, así como el índice de participación en las elecciones. Se han discutido los criterios utilizados por Kingdon y Zahariadis en relación al contexto político local latinoamericano. El apartado de la corriente de la política es el que más aporta al modelo original del MS, tanto en términos teóricos, como en su uso en relación al análisis de las innovaciones locales, ya que cuestiona el uso del partido como unidad de análisis para determinar el cambio, considerando por un lado, y tal como se vió en

el caso Mexicano, las innovaciones premiadas habían sido impulsadas por partidos políticos que antes estaban en el gobierno, y teniendo por otro lado la cuestión de las alianzas, que hacen difícil la comparación respecto al modelo original en el que los partidos tenían claramente delimitada su ideología. Además la tesis ha señalado cuestiones electorales como el “mínimo suficiente de votos”, que no aparece en el modelo original del MS pero que representa la política democrática local, el conflicto por los votos y la dimensión cuantitativa de la representación, que confronta cualquier tipo de interpretación de un gobierno democrático de “mayoría” debido a sus mínimos porcentajes de apoyo en términos reales.

Hecha la interpretación de cada corriente, la investigación aborda la cuestión del acoplamiento planteada en el enfoque teórico del MS. Los apartados sobre las ventanas de oportunidad y las estrategias del emprendedor han dado cuenta de la información que es posible obtener a partir de las narrativas disponibles.

Es importante recordar que el análisis no intenta tanto validar las hipótesis prescriptivas del MS, como reconocer las posibilidades de su uso para la interpretación del contenido que puede encontrarse en las narrativas, tratando de identificar lo que dice y lo que no dice en relación al enfoque de cambio de las políticas que ha sido elegido para el desarrollo de esta investigación doctoral.

Validación de las hipótesis.

Los resultados de la investigación sugieren que es posible considerar las innovaciones premiadas como esas “*short list*” o “*primeval soup*” que describe analíticamente el MS.

Es posible sostener que, ante la ausencia de un consenso claro sobre la definición de “innovación”, los criterios de premiación funcionan como los elementos que la componen. La definición de “innovación” que resulta del tipo de políticas premiadas, al haber cumplido los criterios utilizados para su evaluación, se parece más a un proceso de “normalización” o “acercamiento” a los standards o categorías de lo que se “debe hacer”, de acuerdo a cierto paradigma del gobierno (que por las instituciones que participan de él podría decirse que es uno de los más importantes actualmente a nivel internacional).

La revisión hecha a la literatura que se ha producido en torno a los premios a la innovación, la relación institucional entre ellos, así como el análisis más detallado sobre los académicos que forman parte del premio en México, permiten también aplicar la categoría analítica propuesta por el MS respecto a la “*policy community*” o “*policy network*”.

Hemos procurado comprobar que existe una participación directa entre los académicos de las instituciones participantes que han formulado la definición de innovación en sus trabajos teóricos y la evaluación de las políticas públicas que reciben ese nombre. Dado que en la evaluación participan miembros de la misma comunidad académica, las experiencias premiadas funcionan a su vez como validaciones empíricas del concepto, convirtiéndolo en una cuestión circular, en la que se retroalimentan las descripciones teóricas con los ejemplos que los teóricos han querido seleccionar para validar sus presupuestos.

La hipótesis que se ha intentando demostrar en esta investigación es que la “network” o “community” de los académicos es cerrada. Esta es la conclusión que se deriva de las repetidas veces en que se citan unos a otros y en las que participan en conjunto en publicaciones y compilaciones. Siguiendo la clasificación del MS, se puede también decir que la red o comunidad es de “fácil acceso interno”, pero “difícil acceso externo”, y esto es bastante evidente en relación a la red de universidades que integran el premio en México, ya que su amplitud y capacidad deja muy poco espacio para que otras universidades puedan competir en prestigio y recursos, con excepción de unas cuantas universidades privadas, lo cual tiene consecuencias en la inexistencia de alternativas al premio. Sin rivales que puedan competir con la red de los premios, estos quedan como la comunidad más potente para “informar” al policy stream.

El prestigio de las instituciones que participan en los premios (como Harvard, el CIDE, u organismos de la ONU), así como de los académicos que producen y confirman los criterios de los premios, puede incluso llevar a sostener que el pensamiento que enmarca teóricamente los premios forma parte de un *paradigma internacional del modelo de gobierno local*.

El análisis de los textos que describen cada innovación en México ha permitido reconocer diferencias en cuanto a la definición del problema que se hace en la narrativa

original de la innovación (la aplicación al premio escrita por el gobierno que quiere concursar), la narrativa de evaluación del premio (los textos publicados en los libros del CIDE y elaborados por los académicos que forman parte de la “comunidad de políticas”) y la categoría que se le asigna una vez premiada (bajo la cual aparece en la página web).

Se ha podido comprobar además la relación entre la corriente de las políticas y la de los problemas, relación que tiene consecuencias sobre el tipo de alternativas disponibles: el “acuerdo de la comunidad epistémica” (V.I.), que “define” los problemas que se deben resolver, tiene como consecuencia legitimar y reproducir, al recomendar su réplica, “ciertos tipos” (V.D.) de innovaciones, en “detrimento de otras”, descartando, ocultando o deslegitimando, en consecuencia, políticas que pueden ser innovadoras, pero que no responden a los criterios acordados por los evaluadores.

Los categorías de los premios funcionan como un primer filtro respecto al tipo de alternativas que podrán encontrarse, lo cual a su vez hace que sean los intereses cognitivos de los académicos y las instituciones participantes las que guíen (o preestablezcan) el tipo de soluciones que van a premiar. En el caso de los premios que se toman como muestra de estudio, predominan las soluciones del mercado sobre las tareas básicas de los ayuntamientos, apuntadas claramente en el art. 115 de la constitución para el caso mexicano.

La trascendencia de haber comprobado esta hipótesis radica fundamentalmente en que la comunidad epistémica que evalúa las innovaciones es la que teóricamente produce los criterios de evaluación con los que se reconocen las innovaciones. A modo de “profecía autocumplida”, los académicos sostienen sus conceptos en casos que ellos mismos eligen y viceversa, haciendo que la realidad se adapte a la teoría (en este caso, la teoría de la innovación que la comunidad epistémica comparte).

La posibilidad de analizar las respuestas de los formularios de inscripción a los premios, ha permitido observar que tienden a la descripción de los problemas a partir de juicios de valor y apelaciones a un estado mejor de las cosas, así como situaciones como desastres naturales, efectos del clima o la posición geográfica, antes que al uso de estadísticas o cifras.

La investigación se pregunta si la identificación que hacen Zahariadis y Kingdon en cuanto a la relación entre Partido Político e Ideología, puede realizarse en el caso latinoamericano. Al menos para el caso mexicano, parece que esta relación es un tanto borrosa o confusa debido tanto a las alianzas (sin ser un sistema parlamentario) como al transfuguismo de los actores políticos, lo cual limita las posibilidades explicativas del modelo en cuanto a las consecuencias sobre la corriente y la ventana de oportunidad.

Se ha podido observar que las innovaciones locales no dependen del cambio de gobierno, lo cual puede deberse a la dinámica política de los gobiernos locales, atravesada por clientelismos y favoritismos dentro de la administración pública (esto provoca que en cada cambio de administración, aunque sea del mismo partido, se produzca un cambio en las posiciones dentro de los diversos niveles de la burocracia, lo cual se asemeja a lo que sucedería en caso de una alternancia entre partidos en el gobierno).

Tras haber comparado los resultados electorales de los gobiernos que ganaron el premio mexicano a la innovación local, hemos podido observar que no hay correlación entre innovar y ganar la elección. Esto indica que el esfuerzo innovador, incluso si es reconocido como tal (premiado) por académicos y teóricos, no viene necesariamente acompañado del reconocimiento ciudadano, es decir, de votos. Por el contrario, podría parecer una “contradicción” entre lo que reconoce (premiado) la teoría de las innovaciones que respalda a los premios, y lo que los ciudadanos valoran el día de las elecciones.

Considerando los casos del premio mexicano, se ha podido observar la diversidad de partidos políticos y alianzas en los procesos electorales relacionados con los municipios de las innovaciones premiadas, sin que influyera ningún tipo de contradicción respecto a sus discursos o políticas públicas. El hecho de que existan todo tipo de ejemplos en cuanto a las alianzas y coaliciones no permiten relacionar las siglas con ideologías, como sí lo hizo Kingdon con la identificación de los partidos demócrata y republicano, o Zahariadis en su relación entre el partido y las políticas neoliberales.

Al contexto latinoamericano hay que agregar además la cuestión del clientelismo, difícil de abordar en los modelos originales, dadas las particularidades de su práctica en América Latina. La investigación ha ofrecido como explicación fundamental la

hipótesis del “mínimo suficiente de votos”, que explicaría la prevalencia del clientelismo y las posibilidades de innovación en relación a cómo y en qué sentido la política innovadora afecta a ese número mínimo de votantes.

Sobre el clientelismo se ha ofrecido una serie de argumentos, al objeto de enfocarlo como un fenómeno político, eliminando la connotación peyorativa con la que suele ser presentado. Se sugiere dejar de entenderlo como “anomalía” de la democracia, para entenderlo como “consustancial” a la misma en los contextos en los que las relaciones sociales de agradecimiento, lealtad y apoyo político prevalecen, y cuando hay ciertas condiciones como: a) necesidades (demanda), b) recursos escasos (no todos pueden recibir lo mismo, lo cual exige una selección), c) bienes del tipo privado (con la propiedad de exclusividad o rivalidad, como las medicinas, la comida, el empleo).

La investigación se ha enfocado en el momento de las elecciones como ventana de oportunidad. Con el objetivo de aportar elementos para el análisis, se ha propuesto una descripción de lo que “suele suceder” durante las elecciones locales para, de esta forma, aportar elementos al análisis de las alternativas, de manera que las posibilidades de prever y superar restricciones aumenten. Preguntas específicas como el porcentaje del mínimo suficiente que representa el número de beneficiarios de los programas o la relación existente entre los programas con bienes privados y su reelección serán de ayuda para explicar la variable político electoral de las innovaciones.

Se ha sugerido que el modelo electoral local determina ciertas prácticas que son habituales durante las campañas. Estas prácticas entran en conflicto o serán parte de las estrategias que los emprendedores de políticas (los innovadores) desplieguen para ganar los apoyos que necesitan para que su idea sea considerada e introducida en la agenda de gobierno.

Al ser condición necesaria de la democracia el “ganar las elecciones”, es indispensable: a) reconocer las prácticas con las que los gobiernos contemporáneos ganan elecciones, b) entender cuáles son sus requisitos y restricciones, c) reconocer de qué modo interactúan a lo largo del proceso de las políticas públicas, de la conformación del gobierno y de la administración pública.

En términos explicativos, si se quisiera aventurar una conclusión sobre el “cambio en las políticas en México” según el MS, podría decirse que, para el caso de la ventana de

oportunidad relacionada con el problema, la hipótesis en relación al éxito de la alternativa no está determinada en función de su contenido, sino de la “construcción social del problema” en el contexto y momento determinado, que puede acoplarse (*coupling*) a la solución cuando aparezca una ventana de oportunidad.

Según las narrativas de las aplicaciones y las reseñas de los premios, ha sido posible observar cómo una “política” (una solución) *se adapta* a los términos en los que se define el problema. La comunidad epistémica que participa en el premio “acepta” o “valida” la definición del problema al reconocer que se está solucionando con esa política innovadora. Y, dado que entre las categorías figura la “participación”, y los instrumentos de evaluación incluyen “las encuestas”, se “asume que” es “también” un problema de “la gente”.

La hipótesis del modelo original, que no se ha podido comprobar para el caso mexicano, tiene que ver con la ventana en el flujo de la política, según la cual la innovación premiada habría surgido después de algún cambio del partido en el gobierno (*turnover*). Los resultados del análisis de los municipios mexicanos demuestran que la mayoría de las innovaciones han sido puestas en marcha por el mismo partido: han sido 13 las innovaciones de gobiernos emanados de alguna “alternancia” o “*turnover*”, frente a las 47 innovaciones de gobiernos del mismo partido. De los 13 gobiernos de alternancia, han sido 9 los que han sido reelectos, mientras que de los 47 que eran del mismo partido, 27 fueron reelectos.

Esta tendencia a la innovación por parte de gobiernos del mismo partido replantea la noción del “cambio de gobierno” relacionado con el partido. Es decir, de ser consistente la teoría de la ventana de oportunidad cuando cambia la administración, ésta no tiene que ver con el cambio “del partido”, sino con el cambio “de los gobernantes”, ya que en México suele haber una intensa movilidad del personal de primer nivel, con reemplazos tanto en el cargo del alcalde como del gabinete, que cambian en cada administración, debido en buena medida a la imposibilidad de la reelección inmediata del alcalde.

De ser la ventana de la política la que explique que la innovación llegó a la agenda, será el hecho de que el “personal”, más que el partido, ha cambiado. Pero eso plantea una cuestión determinante. Dado que en México no está contemplada en la Constitución la

posibilidad de reelección inmediata para los mismos cargos, existe mucha movilidad de los políticos, incluso cuando el mismo partido resulta reelegido, de manera que queda abierta la posibilidad de dos interpretaciones contradictorias: bien siempre se abre esta ventana de oportunidad, lo cual hace que en cada elección quepan las innovaciones, sin importar qué partido gane; bien la ventana no resulta útil analíticamente, en el caso de no haber variaciones en esta cuestión, es decir, el análisis de las ventanas de políticas en condiciones de no reelección no resulta útil.

De prevalecer la segunda opción, que sostiene que la ventana de la política no aporta nada, quedaría la ventana de los problemas como elemento central, la cual explicaría el motivo de la innovación, cambie o no el partido en el gobierno, situando en el foco de la discusión las estrategias con las cuales los emprendedores logran encontrar la solución para lo que consideran el problema. En relación a esto, los criterios de la comunidad epistémica utilizados para evaluar las innovaciones serían la clave para entender por qué se resuelve el problema con *esa* solución.

Ni los formatos de inscripción al premio mexicano, ni las descripciones realizadas por los académicos en sus evaluaciones, señalan explícita o sistemáticamente las estrategias seguidas por los emprendedores para haber logrado que la innovación fuera tomada en cuenta e implementada por el gobierno.

Pese a la ausencia de información, la investigación ha logrado sustituirla por trabajos relacionados indirectamente tanto con el premio (Cels, De Jing y Nauta: 2012), como son las discusiones sobre el proceso de decisión en políticas públicas (Dente y Subirats, 2014).

Aún así, la conclusión derivada de esta pregunta de investigación resalta los vacíos de investigación en lo relacionado con el premio mexicano, a partir de la cual cabría el desarrollo de futuras investigaciones.

Contribuciones, alcances y posibles desarrollos de esta investigación.

Sobre el planteamiento del problema

Cabe decir que los planteamientos originales²¹⁹ de la investigación han ido evolucionando a lo largo del proceso de formación doctoral. En un principio se trataron temas que eran en buena medida parte de las inquietudes del doctorando tras haber trabajado en el gobierno, en particular las posibilidades de que los gobiernos promovieran políticas públicas “no clientelares”.

Se situó el clientelismo como “el problema”, tratando de encontrar opciones para aquellos gobiernos y/o políticos que lo utilizaban. La intuición a partir de la cual se consideró que esto era posible se sostenía en que el uso del clientelismo obedecía a la necesidad de obtener votos para ganar elecciones. Este “imperativo democrático” de enfrentarse a elecciones periódicas hacía que los políticos no pudieran abandonar las prácticas clientelares que les garantizaban el mínimo suficiente de votos para ganar.

Entonces surgió el planteamiento de la posibilidad real de que los políticos abandonaran el clientelismo en el caso de existir alternativas políticas (innovaciones) que les garantizaran votos suficientes; es decir, políticas “públicas” (no clientelares) que cumplieran con el “doble objetivo” de cumplir con las obligaciones constitucionales de prestación de bienes y servicios y al mismo tiempo satisfacer las demandas de los ciudadanos, de modo tal que pudieran contar con su voto en las próximas elecciones.

El primer año del doctorado se dedicó a entender el fenómeno del clientelismo y, a lo largo de la redacción de la pregunta de investigación, el tema del clientelismo tornó a una cuestión que entonces se consideró más relevante: la tensión entre los tipos de políticas públicas y los ciclos electorales que constituyen las democracias. Esta tensión

²¹⁹ El título original de la investigación era: “Elementos para la selección e implementación de Innovaciones Sociales en los municipios mexicanos. Análisis a las restricciones políticas y los incentivos electorales”

por tanto debía ser explicada con mayor detalle, estableciendo los límites y posibilidades de tal perspectiva.

El desafío dejaba de ser “sustituir el clientelismo”, y se centraba en entender las condiciones que hacían del clientelismo una práctica habitual y rentable.

Este desplazamiento fue posible debido en buena parte a la propuesta de Javier Auyero (1996, 1997, 2000), cuyos trabajos etnográficos en la periferia de Buenos Aires plantean una reconceptualización del “clientelismo”, desde la perspectiva de los propios involucrados. Para el autor, el adjetivo “clientelista” o “clientelar” ha formado parte de la batería de “anomalías”, “defectos”, o “viejas prácticas” que obstaculizan la vida democrática.

Sin negar lo anterior, lo que se pone en cuestión es la perspectiva de esa “práctica política” desde el punto de vista de quienes participan en ella. ¿Cuánto de “anómalo” tiene el hecho de que “los nadie”, los “sin nada”, acepten tachar una hoja (boleta electoral) que al final no cambia nada (como han demostrado los últimos años de alternancias locales en México) a cambio de obtener bienes o servicios que “de otro modo no obtendrían”? Esta “racionalidad” no contradice a las versiones clásicas del “*homo economicus*” que sostienen el modelo liberal de democracia. Por el contrario, dejan ver que “los pobres e ignorantes” saben decidir de acuerdo a sus propios intereses, apoyando (paradojas de la teoría) al partido que más satisface sus intereses, sin maximizadores racionales de esos que sostiene la teoría Schumpeteriana que se ha tratado en esta investigación doctoral.

Esta “razón clientelar” (parafraseando a Ernesto Laclau) implica que el intercambio de bienes y servicios a cambio de votos “constituye” la competencia política, sobre todo en sitios donde las personas “no hubieran obtenido eso” de ninguna otra forma.

¿Pero, qué es “eso” que obtienen? Esta pregunta lleva a una segunda situación que empujó la tesis a incorporar el clientelismo como variable, más que como objeto de estudio: conocer el trabajo de Beatriz Magaloni y Díaz Cayeros sobre diversificación del portafolio, junto a los trabajos de Elinor y Vincent Ostrom sobre las características de Rivalidad y Exclusividad de los bienes.

De acuerdo a la clasificación que hace Vincent y Elinor Ostrom (1999), es posible encontrar bienes del tipo “privado”, caracterizados por el hecho de que sólo pueden ser disfrutados por una persona y cuyo disfrute implica que nadie más puede hacerlo. Un empleo, uniformes escolares, medicinas, sillas de ruedas, abono y semillas, cemento y tabiques, cualquier cosa que una vez usada no pueda ser usada por nadie más.

La diversificación del portafolio trata de explicar la manera en que un gobierno divide o distribuye sus bienes, en relación tanto al tipo de bien como al número de votos que espera recibir por ese bien o servicio otorgado. Siguiendo la clasificación de los bienes hecha por Ostrom, la teoría sobre diversificación del portafolio sugiere que los bienes del tipo privado son los que “garantizan” el voto (son los bienes que se suelen utilizar en el intercambio clientelar), mientras que aquellos que no lo son (los llamados bienes “públicos”, y que por tanto pueden ser disfrutados por más personas) tienen un nivel o grado más alto de “riesgo” (concepto interesante, ya que se teoriza sobre políticos, que son por definición “*risk avoiders*”).

Un elemento que se ha discutido al aplicar el MS a los municipios mexicanos, es la distinción entre “partidos” de acuerdo a su “ideología”.

Por un lado, las frecuentes coaliciones, sin distinción de siglas, no permite reconocer las “diferencias” que los convierten en proyectos ideológicos distintos, y por lo tanto no es posible determinar con claridad la existencia de un “cambio en la ideología cuando hay cambio de partido”, tal como lo sugiere el modelo original de Kingdon y Zahariadis.

Por otro lado, los criterios que los premios establecen para seleccionar y reconocer las innovaciones, sin distinción del partido que la proponga, plantea la tradicional discusión sobre la distinción entre la política y la administración pública.

Esta posición, que trata de situar ciertas decisiones más allá de la ideología, ha sido reinterpretada en términos ideológicos. Es decir, es en sí misma una ideología aquella que cree que es posible distinguir entre lo que compete a los criterios científicos (como los que utilizan los premios) y aquello que compete a la deliberación pública marcada por las ideologías en disputa (ideologías que, valga la redundancia, nada tienen que ver con la ciencia).

De este modo, si se considera que no es posible hacer distinciones entre los partidos políticos en México en relación a sus ideologías, y al mismo tiempo se considera que todo forma parte de una ideología, las similitudes de los partidos, así como la universalidad que pretenden los criterios de los premios, serán señaladas en su conjunto como parte de la ideología que parece ser hegemónica en México, y que, como se sugerirá, es consecuencia del giro internacional de la agenda posterior a Reagan y Thatcher, y que tiene sus orígenes en el gobierno de Bill Clinton en EEUU y de Tony Blair en Reino Unido.

Al considerar en sus respectivos trabajos la cuestión ideológica como un elemento del flujo de la política, lo que sugieren tanto Kingdon como Zahariadis es una explicación sobre la relación que hubo entre la “ideología privatizadora” de los gobiernos de Reagan²²⁰ y Thatcher, y sus efectos en el cambio de las políticas, que aparentemente en ambos casos tuvo éxito, al conseguir acoplar sus respectivas “soluciones privatizadoras” a los problemas de la gente –soluciones buscando problemas-.

Teniendo en cuenta que Kingdon toma la administración Reagan como ejemplo, y que Zahariadis considera la de Margaret Thatcher, y de ser cierto que, como suele argumentarse, el neoliberalismo fue introducido por estos dos personajes políticos, ¿acaso no están ambos autores proponiendo, a través del enfoque del MS, una explicación de “cómo entraron las políticas públicas neoliberales en la agenda del gobierno?

Este enfoque se aproxima al origen o el cambio de la agenda keynesiana o socialdemócrata que marcó los *treinta gloriosos* años de posguerra a la agenda neoliberal. Las implicaciones del uso del modelo para entender la llegada de la agenda de las innovaciones gubernamentales, influida por el gobierno Bill Clinton en Estados Unidos y Tony Blair en el Reino Unido, darían consecuentemente pie a proponer que el valor descriptivo del modelo para todos estos casos puede ser de ayuda en términos prescriptivos y prever de cierto modo el cambio en el momento actual de crisis.

La discusión entre el enfoque de flujos múltiples y el “argumentative turn”.

²²⁰ “The new Reagan administration, for example, set agendas all over town, making some things possible that were impossible before, making other things out of question, and creating a receptivity to some ideas but not others.” (Kingdon, J.; 1995: 145)

La originalidad del MS está en su desafío al modelo convencional de análisis que trabaja en “etapas”, “pasos”, o “fases”. En su lugar, “corrientes independientes que fluyen a través del sistema a la vez, cada uno con una vida propia e iguales entre sí, se acoplan al abrirse alguna ventana” (Kingdon, J.; 1995: 205-206).

Esta “concepción” del proceso, ya no lineal sino contingente, permite reconocer que, frente a la lógica por etapas en la que los participantes primero identifican problemas y luego buscan soluciones, esta otra manera de pensar el proceso señala que “la promoción de soluciones a menudo precede al señalamiento de los problemas a los que se adhieren.” (Kingdon, J.; 1995:205-206). Es con esta posibilidad de que haya “soluciones buscando problemas”, con la que el MS establece su propia postura dentro de los debates sobre establecimiento de la agenda (*agenda setting*).

Según Kingdon (1995:206)²²¹, no es que primero se establezcan las agendas y luego se generen las alternativas, al contrario, las alternativas han de ser promovidas por un largo período de tiempo antes de que una oportunidad a corto plazo se presente en la agenda. El MS propone entender estos momentos como oportunidades en las que se “abren ventanas de políticas”, las cuales define como oportunidades para que los promotores impulsen sus propuestas de solución o llamen la atención sobre sus problemas (Kingdon, J. 1995: 203).

Lo que diferencia especialmente el MS de otras teorías es el énfasis que pone en la “ambigüedad” y la habilidad de individuos o grupos pequeños de “manipular” a las personas y los procesos para de este modo alcanzar los objetivos deseados. La centralidad que ocupa el concepto de “ambigüedad” obliga a enunciar inmediatamente una definición concreta: “la distorsión sistémica, tergiversación, o la presentación selectiva de información por emprendedores de políticas cualificados que aprovechan las oportunidades en un mundo sin claridad de objetivos, con tecnología opaca, y con participación fluida”(Zahariadis, N.; 2003: 18).

El enfoque se sitúa en el debate entre racionalistas y constructivistas y, aunque reconoce que los modelos de análisis centrados en la racionalidad o la persuasión tienen un lugar

²²¹ “Agendas are not first set and then alternatives generated; instead, alternatives must be advocated for a long period before a short-run opportunity presents itself on an agenda.” (Kingdon, J.; 1995:206)

en la política, lo que establece es que la manipulación es la llave para entender el proceso de políticas públicas. (Zahariadis, N.; 2003: 18).

En este sentido Zahariadis (2003:19) reconoce que el trabajo del “análisis constructivista” ha sido desplazar el campo de discusión sobre análisis de políticas, de la evaluación objetiva de alternativas a la construcción social de los significados, tal como lo ha establecido el trabajo de Schenider e Ingram (1997) “Policy design for democracy” o en su artículo de 1993, “Social construction of target populations: implications for politics and policy”.

Como consecuencia de este desplazamiento en las discusiones, el proceso de políticas públicas –policymaking- es concebido como “un proceso de deliberación entre grupos que compiten, cada uno elaborando un argumento razonable, de modo que les permita persuadir al otro u otros”. (Zahariadis, N.; 2003:19). Este entendimiento “argumentativo” del proceso de políticas públicas está influenciado por el trabajo de Giandomenico Majone (1989, 1997) “Evidencia, Argumentación y Persuasión”, tal como lo reconoce el propio Zaharadis (2003:19), que cita²²² la siguiente definición de Majone para cerrar la definición que hace del proceso de políticas públicas:

“La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas” (Majone, G. (1997:36)

Según el mismo Zahariadis (2003:19), mientras que en el racionalismo el medio de intercambio es el precio, para los constructivistas lo es el lenguaje²²³. De acuerdo a Fischer y Gottweis (2012:1), el libro del año 1993 “The argumentative turn in policy analysis and planning”, estableció una nueva orientación de los trabajos sobre planeación y análisis de políticas públicas: “Un desplazamiento, desde el enfoque dominante, analítico y empírico, para la resolución de problemas, hacia uno que incluye

²²² “As Majone (1989,2) boldly states, “Argumentation is the key process through which citizens and policy makers arrive at moral judgments and policy choices.” (2003:19)

²²³ Aunque para decir esto último sobre el lenguaje, Zahariadis hace una referencia al trabajo de Fischer, F. y Forester, J. (eds.) (1993), (“The argumentative turn in policy analysis and planning”. Durham, N.C.: Duke University Press.), es posible leer una versión más actualizada sobre el debate de este “argumentative turn” en una publicación posterior, también de Frank Fischer pero ahora con Herbert Gottweis (edt.) (2012), (“The argumentative turn revisited. Public policy as Communicative Practice”. Durham, London. Duke Iniversity Press.).

el estudio del lenguaje y la argumentación como dimensiones esenciales de la teoría y el análisis en la formulación de políticas y la planificación." (Fischer, F.; Gottweis, H.; 2012: 1).

Si se pretende ir de un modelo tecnocrático de racionalidad y toma de decisiones sin consulta, a uno deliberativo, que informa y sostiene buena parte de los estudios desarrollados hasta el momento en relación al giro argumentativo, debe considerarse el elemento interpretativo de aquellos a quienes se intenta incluir para que participen. La inclusión en las deliberaciones sobre las políticas públicas de aquellos que han estado relegados o han sido siempre marginados de la toma de decisiones, consiste también en reconocer las múltiples interpretaciones que pueden darse sobre los argumentos. La interpretación de los argumentos, y en particular el “modo en que interpretamos”, resulta la “otra cara” del modelo argumentativo.

Por una sociología de las ausencias y de las emergencias

Aunque presente ciertas características que podrían ser consideradas como una “innovación” (cambios en los objetivos de la política, cambios en la definición de los problemas públicos, cambios en las redes o coaliciones de actores que participan en el proceso, entre otros), se efectúa irremediablemente un desplazamiento u “ocultamiento” de otro tipo de políticas cuya innovación tiene que ver más con una “ruptura epistemológica” del modo de gobernar y, por ende, del uso de otros criterios para determinar su evaluación, más allá de los criterios que los premios determinan.

Por ello, en las conclusiones de la investigación se apunta hacia la necesidad de reflexionar sobre *otro tipo de innovaciones*. Más que prácticas “emergentes” (para utilizar el término de Boaventura de Sousa Santos, en su sociología de las ausencias y de las emergencias) o políticas públicas alternativas a las lógicas dominantes, la denominación “innovación” con la que se califica lo premiado es parte del discurso contemporáneo de reinención constante del capitalismo y el gobierno neoliberal.

La definición de “innovación” que resulta del tipo de políticas premiadas por haber cumplido los criterios utilizados para su evaluación se parece más a un proceso de “normalización” o “acercamiento” a los estándares o categorías de lo que se “debe hacer”, de acuerdo a cierto paradigma del gobierno, en un ejercicio de reformismo o progresismo hacia un estado ideal, mayor o superior.

Aunque presente ciertas características que podrían ser consideradas como “innovación” (cambios en los objetivos de la política, cambios en la definición de los problemas públicos, cambios en las redes o coaliciones de actores que participan en el proceso, entre otros), se efectúa un desplazamiento u “ocultamiento” de otro tipo de políticas cuya innovación está más relacionada con una “ruptura epistemológica” del modo de gobernar, y por ende el uso de otros criterios para determinar su evaluación, más allá de los criterios que los premios determinan.

Estamos ante una situación en la que se le ofrecen a los gobiernos una serie de innovaciones sociales, valoradas y reconocidas bajo un paradigma, o modelo de desarrollo, que hoy puede ser replanteado a la luz de la crisis financiera y ambiental, bajo un modelo distinto de racionalidad: “Para combatir el desperdicio de la experiencia social no basta con proponer otro tipo de ciencia social. Es necesario, pues, proponer modelo diferente de racionalidad. Sin una crítica de dicho modelo de racionalidad occidental, dominante al menos desde hace dos siglos, todas las propuestas presentadas por el nuevo análisis social, por más alternativas que se juzguen, tenderán a reproducir el mismo efecto de ocultación y descrédito” (Santos, B.; 2005:152)

El tiempo y el espacio político de los gobiernos locales.

Gobernar en democracia significa, al menos y siempre, enfrentarse a una oposición durante un proceso electoral. Es decir, la competencia electoral es condición necesaria, aunque no suficiente, para que un sistema político sea llamado democrático. Este inevitable, e incluso deseable, escenario de periódica competencia electoral, con sus reglas y procesos, ocurre en paralelo a las discusiones y decisiones sobre políticas públicas. La política electoral acompaña a la acción del gobierno.

La acción del gobierno, lo que haga o deje de hacer su administración pública en todos los niveles, ocurre en un espacio y tiempo político determinados. El espacio político son las circunscripciones geográficas delimitadas por ley, que definen el territorio y a las ciudadanas que se deberán someter a las reglas y procedimientos que decida la autoridad dentro de ese lugar geográfico. Para el caso de los gobiernos locales, este espacio político estará determinado por sus “fronteras municipales”. El tiempo político se refiere al período de tiempo que transcurre entre cada período electoral, marcando el

ritmo y delimitando el tiempo restante para cada período de gobierno, como si se tratara de un reloj de arena o de una cuenta atrás. Para el caso municipal, este tiempo estará determinado por el lapso entre cada “elección municipal”.

Los estudios sobre gobiernos locales suelen entender y tratar “lo local” en relación al “espacio”. Sitúan la geografía como el nivel cognoscitivo que marca la diferencia entre “estos” gobiernos y los “otros” niveles de gobierno. Entre esos otros, se encuentra: a) el nivel geográfico más amplio de los gobiernos nacionales, b) el nivel intermedio entre el municipio y el nacional, que suele tener distintos nombres de acuerdo al sistema político de cada país (para el caso mexicano serían los estados o para el español las autonomías), y c) un nivel internacional, que recibe una atención cada vez mayor desde los últimos años en los que la globalización se ha situado en el centro de la preocupación de muchos estudios, ya sea por sus alcances gracias a las Tecnologías de la Comunicación y de la Información, el comercio internacional, las relaciones de poder –geopolítica-, o por su aparente relato del “final de la historia” con un modelo global de sociedad (económico, político y cultural) que se impone frente a otras alternativas.

Sin embargo, los gobiernos locales también tienen “su propio tiempo”. Tienen un tiempo electoral que suele ser distinto al del nivel nacional o al del nivel intermedio. Para el caso de México, los períodos de gobierno local, es decir, el tiempo que pasa entre elección y elección, son de 3 años, a diferencia de los 6 años entre cada elección del nivel de gobierno intermedios y nacionales.

¿Pueden considerarse ambas dimensiones políticas, la temporal y la espacial, en un análisis sobre alternativas locales? ¿Qué unidades de análisis se podrían utilizar para ello? Ambas dimensiones se retroalimentan y se encuentran en el “número de ciudadanos” que el “espacio político” concentra, y que incluso se expresa en el “tiempo político” en forma de votantes. En otras palabras, en cada elección coinciden en el tiempo dos variables, por un lado el número de habitantes que concentra el espacio político delimitado por la circunscripción electoral y el número de votos que necesita un partido para ganar la elección, número que es menor en proporción al total pero que no está dado, sino que se encuentra en disputa.

En el modelo esencial, aunque limitado, de la democracia procedimental los ciudadanos aparecen y se cuentan al votar. Su número, o mejor dicho su porcentaje en

relación a la distribución entre los competidores, es lo que se juega en cada elección. Por supuesto, son libres de ir o no a votar. Incluso se les puede obligar por ley, amenazándolos con una sanción en caso de no hacerlo, y aunque su abstención se incluye como parte del proceso, esto no modificará el resultado. De hecho, la abstención y los gobiernos de pocos votos (gobiernos de minorías y no de mayorías) son parte integral de la política local, como se ve en los números de votos de los municipios mexicanos que se han analizado. De aquí que se sugiera que lo que hay en México es una “democracia de mínimos suficientes”.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, L. F. (2011): “Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional”. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Comité de Expertos en Administración Pública. 10º periodo de sesiones. 4 a 8 de abril de 2011. E/c. 16/20/2011/2. Nueva York.

Aguilar Villanueva, L. F. (2007) “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza” . Publicado en la Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 39. Octubre 2007. Caracas.

Aguilar Villanueva, L. F. (2004) “Las políticas públicas recientes: una mirada”. En Béjar Navarro, Raúl (coord.) *Las políticas públicas en la alternancia mexicana*. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM. Cuernavaca. México.

Aguilar Villanueva, L. F. (1997) “Estudio Introductorio”. En Majone, Giandomenico *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica. México. 2da reimpresión, 2005.

Aguilar Villanueva, L. F. (1996) (estudio introductorio y edición) “Problemas públicas y agenda de gobierno”. Volúmen III de la Colección Antologías de Política Pública. IV volúmenes. Segunda edición. Miguel Ánge Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, L. F. (1992) (estudio introductorio y edición) “La hechura de las políticas”. Volúmen II de la Colección Antologías de Política Pública. IV volúmenes. Primera edición. Miguel Ánge Porrúa, México.

Amorim Neto, O. (1998) “Cabinet formation in presidential regimes: an análisis of 10 Latin American Countries”. Trabajo presentado en el Congreso Internacional de la asociación de estudios Latinoamericanos, The Palmer House Hilton Hotel, Illinois, 24-26 de Septiembre.

Anderson, P. (2004). “El papel de las ideas en la construcción de alternativas”. En Atilio A. Boron (compilador). *Nueva Hegemonía Mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. 2004. p. 208.

Arzaluz Solano, S. (2013) “La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos. Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local”. En *Gestión y Política Pública*. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. Volumen XXII, No.1, Primer Semestre de 2013.

Audelo Cruz, J. M. (2004) “¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática”. *Estudios Sociales*. Julio-diciembre. Año-Volumen 12, número 24. Universidad de Sonora Hermosillo, México.

Auyero, J. (1996). “La doble vida del clientelismo político”. *Revista Sociedad* 8: 31–56.

Auyero, J. (1997) (comp.) *¿Favores por votos? Estudio sobre clientelismo político contemporáneo*. Editorial Losada. Buenos Aires.

Auyero, J. (2000) “Cultura política, destitución social y clientelismo político en Buenos Aires. Un estudio etnográfico.” En Svampa, Maristella (edt.) *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Biblos. Buenos Aires.

Ayestaran, I. (2011) “Epistemología de la innovación social y de la destrucción creativa. En *Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista internacional de filosofía iberoamericana y teoría social*. Año 16. No. 54 Julio-Septiembre 2011. Pp. 67-91.

Bárcena, A. (2008) Prólogo a Rodríguez Herrera, Adolfo y Alvarado Ugarte, Hernán. *Claves para la innovación social en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Bennett, C. J. (1991) “What Is Policy Convergence and What Causes It?”. En *British Journal of Political Science* , Vol. 21, No. 2 (Apr., 1991), pp. 215-233

Bertucci, G. y Alberti, A. (2006) “Replicating Innovations in Governance: An Overview” en *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations. New York

Bishop, M. y Green, M. (2009) *Philanthrocapitalism: How Giving Can Save the World*. Bloomsbury Press. New York.

Bishop, M. y Green, M. (2010) *The Road From Ruin: How to Revive Capitalism and Put America Back on Top*. Crown Business. New York.

Blondel, J. (1998) "Introduction: Western European cabinets in comparative perspective". En Blondel, J. Y Müller-Romen, F. (eds.) *Cabinets in Western Europe*. Macmillan. Londres.

Borins, S. F. (2000) "Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders? Some evidence about innovative public managers", *Public Administration Review* 60(6): 498–507.

Borins, S. F. (2001) "Encouraging innovation in the public sector". En *Journal of Intellectual Capital* 2(3): 310–319.

Borins, S. F. (2002) "Leadership and innovation in the public sector", En *Leadership and Organization Development Journal* (23)8: 467–476.

Borins, S. F. (ed.) (2008) "Introduction". En Borins, Sandford (ed.) *Innovations in Government. REsearch, Recognition and Replication*. Ash Institute for Democratic Governance and Innvoation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Brookings Institution Press, Washington, D. C.

Borins, S. F. (2010). "Innovation as Narrative". Ash Center for Democratic Governance and Innovation. Harvard Kennedy School. February 2010.

Borins, S. F. (2011) *Governing fables. Learning from public sector narratives*. Information Age Publishing Inc. United States.

Borins, S. F. (2012) "Making Narrative Count: A narratological Approach to Public Management Innovation." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, no. 1: 165-189.

Borins, S. F. (2014) *The persistente of innovation in government*. Ash Center for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Brookings Institution Press. Washington, D.C.

Bornstein, D. (2007) *How to change the world. Social Entrepreneurs and the power of new ideas*. Oxford: Oxford University Press. New York

Bulmer, S. y Padgett, S. (2004) "Policy transfer in the European Union: An Institutional perspective." En *British Journal of political science*, no. 35, pp. 103-126.

Cabrero Mendoza, E. (2010) "Del administrador al gerente público." En Cabrero Mendoza, E. (compl.) *Administración Pública*. Biblioteca Básica de Administración Pública. Escuela de administración pública del D. F. y secretaría de educación del D. F. Siglo XXI Editores. México.

Cabrero Mendoza, E. (2008) "La innovación local en América Latina. Los avances y los retos". En Cabrero Mendoza, Enrique y Carrera Hernández, Ady P. (coord.) *Innovación Local en América Latina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE). México

Cabrero Mendoza, E. (2005) *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica, México.

Cabrero Mendoza, E. (2004) "Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México". En Gomá, Ricard y Jacint, Jordana (eds.) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona, España. Pp. 155-186.

Cabrero Mendoza, E. (2003) "Gobiernos municipales que trabajan, que innovan, y que generan". En Cabrero Mendoza, E (coord.) *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/ Premio gobiernos y gestión local. México.

Cabrero Mendoza, E. (2002) "Innovar para construir mejores gobiernos locales: los retos y las estrategias". En Cabrero Mendoza, E (coord.) *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/Premio Gobierno y Gestión Local. México

Cabrero Mendoza, E. (1995) *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, Miguel Ángel Porrúa. México.

Cabrero Mendoza, E. y Carrera Hernández, A. P. (2008) *Innovación local en América Latina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) México, D.F.

Cabrero Mendoza, E.; García Del Castillo, R.; García Vazquez, G. y Gómez Castro, L. (2001) *Prácticas Municipales Exitosas. Diseño, integración y edición de base de datos*. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. México.

Cabrero Mendoza, E. y Nava Campos, G. (coord.) (1999) *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, Miguel Ángel Porrúa. México.

Casar, M. A. y Maldonado, C. (2010) “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política.” En Merino, Mauricio; Arellano, David y Cejudo, Guillermo. (eds.) *Problemas, Decisiones y Soluciones: Enfoques de Política Pública*. Coeditores: CIDE- Fondo de Cultura Económica , México.

Castells, M. (2005) *La era de la información Vol. 1 La sociedad red*. Alianza Editorial, 3era edición. Madrid.

Cels, S.; De Jong, J.; Nauta, F. (2012) *Agents of change: strategy and tactics for social innovation*. Brookings Institution Press. Washington, D.C.

CEPAL (2010) “CEPAL reporta bajo acceso a Internet en América Latina”. Boletín de prensa del 10 de Marzo del 2010. Servicio de Noticias de las Naciones Unidas.

Christensen, C. M., Kirsch, V., & Syman, K. (2009). “The White House Office on Social Innovation: A New Paradigm for Solving Social Problems”. En The Huffington Post, publicado el 1 de Julio 2009. http://www.huffingtonpost.com/clayton-m-christensen/the-white-house-office-on_b_223759.html

Cobb, R. W. y Elder, C. D. (1972) *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Allyn and Bacon, Boston.

Cobb, Roger W. y Elder, Charles D. (1996) “Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos”. En Aguilar Villanueva, Luis F. (1996) (ed.) “Problemas públicas

y agenda de gobierno” En El estudio de las políticas públicas. 4 vols. Vol. I, Colección Antologías de Política Pública. Miguel Ánge Porrúa, México.

Cohen, M. D.; March, J. G. y Olsen, J. P. (1972) “A garbage can model of organizational choice,” En *Administrative Science Quarterly*, n. 17 (March): 1-25

Cohen, M. D.; March, J. G. y Olsen, J. P. (2011) “El bote de basura como modelo de elección organizacional” En *Gestión y Política Pública*, Vol. XX, Número 2, II Semestre de 2011, pp. 247-290.

Conde Martínez, C. (2001) “Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE”. En Olías de Lima, Blanca (coord.) *La Nueva Gestión Pública*. Pearson Educación. Madrid.

Conde Martínez, C. (2006) “Different Approaches to Policy Transfer”. En Bertucci, G. y Alberti, A. (coord.) *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations. New York
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021963.pdf>

Crespo, I., A. Martínez y M. Riorda 2006: “Campañas electorales y comportamiento político”, en *Cuadernos para el Diálogo*, no 3, septiembre. Lima (Perú).

Dahl, R. A. (1998). *On Democracy*. Yale University Press. Connecticut y Londres.

De la Calle, L. (2005) “Carreteras y votos: el PSOE y las políticas territoriales de construcción de coaliciones de apoyo, 1982-1996”. *RIPS*, 2005, 4, n.o 1: 65-95.

Dees, G. (2008) “Philanthropy and Enterprise: Harnessing the Power of Business and Social Entrepreneurship for Development”. En *Global Development 2.0 Can philanthropists, the public, and the poor make poverty history?*. Brookings Institution Press. Washington D.C.

Dente, B. y Subirats, J. (2014) *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel. Editorial Planeta. Barcelona.

Del Campo García, Ma. E. (2013) “Transiciones inacabadas, reformas estructurales e incertidumbres institucionales: el caso de América Latina”. En *Res Publica: Revista de Filosofía Política*, 30 (2013), 93-114.

Del Campo García, Ma. E. (2010) Procesos de descentralización fiscal en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Perú y México, Ed. Dickynson, Madrid.

Diamond, L. y Morlino, L. (eds.) (2005) *Assesing the quality of democracy*. The Johns Hopkins University Press and the National Edowment for Democracy. EEUU

Diamond, L.; Linz J. J. y Lipset S. M. (eds.). (1995). *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Lynne Rienner Publishers. Colorado.

Díaz Muñoz, G. y Bazdresch Parada, M. (2005) “Eco-Impulso. Tepatitlán de Morelos, Jalisco.” En Guillén López, Tonatiuh y Rojo Calzada, Pablo (coord.) *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. Premio Gobierno y Gestión Local. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Fundación Ford. México.

Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). “Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy making.” En *Governance: An International Journal of policy and administration*, vol. 13, no.1, Enero (pp.5-24)

Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996) ‘Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature’, *Political Studies*, 44(2): 343-57.

Dorsey, C., & Schmitz, P. (2010). “Social innovation fund sends important signal to grant makers”. En *Chronicle of Philanthropy*, vol. 22 No. 5

Drayton, B. (2006) “Everyone a Changemaker. Social Entrepreneurship’s Ultimate Goal”. En *Innovations Journal*. The MIT Press.

Echeverría, J. (2012) “Diez propuestas sobre innovación social.” En Gurrutxaga, Ander y Echeverría, Javier. *La luz de la luciérnaga. Diálogos de Innovación Social*. Plaza y Valdés Editores. Madrid. México D. F.

Eisenstadt. S.N. y Lemarchand, R. (1981) *Political clientelism, patronage and development*. Sage Studies in Contemporary Political Sociology. London

Elder, C.D. y Cobb, R. W. (1983) *The political uses of symbols*. Longman. New York.

Enrique Alonso, Luis y Fernández Rodríguez, Carlos Jesús (2013) *Los discursos del presente. Un análisis de los imaginarios sociales contemporáneos*. Siglo XXI de España Editores. Madrid.

European Comission (2010) "This is European Social Innovation"
http://ec.europa.eu/enterprise/flipbook/social_innovation/

Farah, M. F. S. (2006) "Dissemination of Innovations: Learning from Sub-national Awards Programmes in Brazil." En Bertucci, Guido y Alberti, Adriana (edt.) "Replicating Innovations in Governance: An Overview" en *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations. New York.

Farah, M. F. S. y Spink, P. (2008) "Subnational Government Innovation in a Comparative Perspective: Brazil." En Borins, Sandford (ed.) *Innovations in government. Research, recognition, and replication*. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Brookings Institution Press. Washington, D. C.

Farah, M. F. S. y Spink, P. (2004) "El programa brasileño de gestión pública y ciudadanía". En *Gestión y Política Pública*, I semestre, año/vol. XIII, número 001. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. D.F., México pp. 209-236.

Fischer, F. y Forester, J. (eds.) (1993) *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press. Durham, N.C.

Fischer, F. y Gottweis, H. (eds.) (2012) *The argumentative turn revisited. Public policy as Communicative Practice*. Duke Iniversity Press. Durham, London.

Fischer, Frank (2003) *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press. United Kingdom.

Freidenberg, F. (2003) "Partidos y gobiernos en Ecuador (1979-1998): Gobiernos anti partidos y partidos contra gobiernos". En Alcántara, Manuel; Barahona, Elena M.

(2003) *Política, dinero e institucionalización partidista en America Latina*. Universidad Iberoamericana. Biblioteca Francisco Xavier Clavijero. México.

Frye, N. (1957) *Anatomy of Criticism*, Princeton University Press, Princeton.

Fung, Archon (2008:66) "Citizen participation in government innovations" En Borins, Sandford (ed.) *Innovations in government. Research, recognition, and replication*. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Brookings Institution Press. Washington, D. C.

García Vázquez, G. (2005) "Emergence and sustainability of the innovation process of Mexico's local governments". Ash Institut for Democratic Government and Innovation. Kennedy School of Government, Harvard University.

García Vázquez, G. (2002) "Programa Reservas Territoriales, Nuevo Laredo, Tamaulipas". En Cabrero Mendoza, E. (coord.) *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/ Premio Gobierno y Gestión Local. México. P.111-122.

García del Castillo, R. (2003) "La política de servicios municipales en México". En Cabrero Mendoza, E. (coord.) *Políticas públicas Municipales. Una agenda en construcción*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

García del Castillo, R. y Pineda Juárez, R. (2010) "Buscando viabilidad y sustentabilidad en el manejo integral del agua: El caso del Colector norte, Zumpango de Ocampo, Estado de México." En Guillén López, T. y Rojo, P. (coord.) *Municipios en movimiento. Acción local para el desarrollo de México*. CIDE y El Colegio de la Frontera Norte. México, D.F..

Goldsmith, S. (2002) "Innovation in Government", en H. Frances, M. Goldsmith e I. Somerville (eds.) *Leading for Innovation and Organizing for Results*, Jossey-Bass Publishers, pp. 105-117. San Francisco.

Goldsmith, S.; Goerges, G y Glynn Burke, T. (2010) *The power of social innovation: how civic entrepreneurs ignite community Networks for good*. Jossey-Bass Publisher. San Francisco

Graziano, L. (1974) *Clientelismo e mutamento politico*. Angeli. Milano

“Guide for the Transfer and Adaptation of Innovations in Governance. Practical Tools and stops.” (2007). The Department of Economic and Social Affairs of the United Nations UNDESA. UN-Habitat. A United Nations publication. New York. ST/ESA/PAD/SER.E/122.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan046742.pdf>

Guillén López, T. (2006) “Yo le voy a Hermosillo. Hermosillo, Sonora.” En Guillén López, T. ; López Fernández, P. ; Rojo Calzada, P. (coord.) *Municipio y Buen Gobierno. Experiencias del ímpetu local en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Premio Gobierno y Gestión Local. México.

Guillén López, T. (2006) “Local Capacities for Adaptation of Innovative Ideas and Practices Lessons from Municipalities in Mexico” En Bertucci, Guido y Alberti, Adriana, *Innovations in Governance and Public Administration. Replicating what works*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations publications. New York

Guillén, López, T. (2003) “Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma”, en Cabrero, Enrique (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, pp. 289-309.

Guillén López, T. (1996) *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. Colegio de la Frontera Norte- Miguel Ángel Porrúa. México, D.F.

Guillén López, T. (1995) “Alternancia y nuevas prácticas del poder político: las elecciones de 1994 desde la experiencia regional” En Pérez Fernández del Castillo, G.; Alvarado M., Arturo y Sánchez Gutiérrez, Arturo (coord.) *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*. Miguel Ángel Porrúa, México.

Guillén López, T. y Rojo, P. (coord.) (2010) *Municipios en movimiento. Acción local para el desarrollo de México*. CIDE y El Colegio de la Frontera Norte. México, D.F..

Guillén López, T. y Rojo, P. (coord.) (2005) *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. CIDE y Ford Foundation. México, D.F..

Gurrutxaga Abad, A. (2013) *Voces y argumentos de la innovación social*. Universidad del País Vasco /Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial. Bilbao.

Gurrutxaga Abad, A. (2012) “Voces y Argumentos de Innovación Social”. En Gurrutxaga, A. y Echeverría, J. *La luz de la luciérnaga. Diálogos de Innovación Social*. Plaza y Valdés Editores. Madrid. México D. F.

Gurrutxaga Abad, A. y Echeverría, J. (2012) *La luz de la luciérnaga. Diálogos de Innovación Social*. Plaza y Valdés Editores. Madrid. México D. F.

Guy Peters, B y Pierre, J. (2010) “La politización de la función pública. Conceptos, causas y consecuencias.” En Guy Peters, B. y Pierre, J. (eds.) *La politización de la función pública en una perspectiva comparada*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. Pp. 17-30.

Harvey, D. (2007) *Breve Historia del Neoliberalismo*. Editorial Akal. España.

Hevia, Felipe J. (2011) “Relaciones sociedad-Estado, participación ciudadana y clientelismo político en programas contra la pobreza. El caso de Bolsa Familia en Brasil”. En *América Latina Hoy*, Ediciones Universidad de Salamanca. No. 57, pp.205-238.

Huntington, Samuel F. (1994) *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*. Paidós Iberica. España.

Ingram, H.; Schneider, A. L. y deLeon, P. (2007) “Social Construction and Policy Design”. En Sabatier, P. A. (ed.) *Theories of the policy process. Theoretical lenses on public policy*. Westview Press. 2nd edition.

Jurado Montelongo, M. A. (2010) “Ahorro de energía, San Nicolás de los Garza, Nuevo

León. En Guillén López, T. y Rojo Calzada, P. (Coord.) *Municipios en movimiento. Acción local para el desarrollo de México*. Premio Gobierno y Gestión Local 2008-2009, 10 años. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, El Colegio de la Frontera Norte. México.

Kelman, S. (2008:34-35) “The “Kennedy School School” of research on innovation in government” En En Borins, Sanford (ed.) *Innovations in government. Research, recognition, and replication*. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Brookings Institution Press. Washington, D. C.

Kingdon, J. W. (1994). “Agendas, Ideas, and Policy Change.” En Lawrence C. Dodd, L. C. y Jillson, C. (eds.), *New Perspectives on American Politics*, pp. 215–229. Washington, DC:CQ Press.

Kingdon, J. W. (1995) *Agendas, alternatives, and public policies*. Harper Collins College Publishers. 2nd Edition. United States.

Kuhn, T. S. (1975) *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica. México. Vigésima impresión 2001.

Laclau, E. (2005) *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.

Lapeyre, Frédéric (2007) “Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿herramientas de desarrollo o Caballo de Troya de las políticas neoliberales?” En *Objetivos de Desarrollo para el Milenio. Puntos de vista críticos del Sur*. Editorial Popular.

Light, P. C. (2009). “How President Obama Can Promote Social Innovation”. En *Chronicle of Philanthropy*, 21(7), 29.

Lipset, S. M. (1963) *El hombre político. Las bases sociales de la política*. EUDEBA Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina.

Lundvall, B-A.; Intarakumnerd, P. y Vang., J. (2006) En *Asian Innovation Systems in Transition*. Edward Elgar. Chentelham.

Lundvall, B. Å. (2007), "Innovation system research and policy. Where it came from and where it might go". Center for Advances Studies-Norwegian Academy of Science and Letters. Mimeo. Oslo.

Magaloni, B.; Diaz-Cayeros, A. y Estévez, F. (2007) "The erosion of party hegemony, clientelism and portafolio diversification: The Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) in Mexico." En Kitschelt, H. y Wilkinson, S. (eds.) *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge University Press. Cambridge.

Majone, G. (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica. México. 2da reimpresión, 2005.

Majone, G. (1992) "Los usos del análisis de políticas". En Aguilar Villanueva, Luis Fernando (estudio introductorio y edición) *La hechura de las políticas*. Volúmen II de la Colección Antologías de Política Pública. IV volúmenes. Primera edición. Miguel Ánge Porrúa, México.

Majone, G. (1978) "The uses of policy analysis" en *The future and the past: Essays on programs*. Russell Sage Foundation. p. 201-220.

Majone, G. (1975) The notion of political feasibility. *European Journal of Political Research*, 3:259-274.

Martin, R. L. y Osberg, S. (2007) "Social entrepreneurship: The case for definition." *Stanford Social Innovation Review*, Spring 2007.

Martínez, A. y Méndez, M. (2004). "Los Partidos: Agentes Eficaces. Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto." En I. Crespo. (dir.) *Cómo seguir una campaña electoral. Guía para ciudadanos, políticos y periodistas*. Vol. III. Tirant lo blanch. Valencia.

Martínez Moreno, R. (2011) "Políticas públicas e innovación social. Marcos conceptuales y efectos en la formulación de las políticas públicas". Trabajo final del Master Pensar y Gobernar las Sociedades Complejas. Junio 2011. Universidad Autónoma de Barcelona. Tutor: Joan Subirats.

Meny, Yves y Thoening, Jean-Claude (1992) *Las políticas públicas*. Editorial Ariel. Barcelona.

Merino, M. (2007) *Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones; Instituto Electoral del Estado de Jalisco, México.

Merino, M. (1994) “¿Conclusiones? Obstáculos y Promesas de la democracia municipal.” En Merino, M. (coord.) *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. Colegio de México.

Metcalf, L. (1993) “Public management: from imitation to innovation”. En Kooiman, Jan (ed.) (1993) *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Sage Publications. London, Thousand Oaks, New Delhi.

Meza Canales, O. D. (2013) “Gobiernos Locales y Agendas de Gobierno ¿A qué responden?” Tesis doctoral del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. México.

Moore, M.H. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press. En español: Moore, Mark H. (1998) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Editorial Paidós. Barcelona. 4ta impresión, diciembre 2011.

Moreno-Jaimes, C. (2008) *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad Iberoamericana Puebla, Universidad Iberoamericana Torreón. México.

Mulgan, G. y Albury, D. (2003) “Innovation in the public sector”. Cabinet Office. Londres.

Muñoz-Alonso, A. (1999) “Democracia mediática”. En Muñoz-Alonso, A. e Ignacio Rospir, J. (edit.) *Democracia mediática y campañas electorales*. Ariel Comunicación. Barcelona.

Murray, R.; Caulier-Grice, J.; Mulgan, G. (2010). "The Open Book of Social Innovation". Social Innovator Series: Ways to design, develop and grow social innovation. The Young Foundation y NESTA Innovating for public service. Londres.

Nay, O. (2012). "How do policy ideas spread among International administrations? policy entrepreneurs and bureaucratic influence in the UN response to AIDS". *Journal of Public Policy*, 32(1), 53-76

Nelson, R. (2007), "The Changing Institutional Requirements for Technological and Economic Catch-up", *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, 1(1), pp. 4-12.

OECD/EUROSTAT (1992): *Oslo Manual: Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data*. OECD/Eurostat. Paris.

OECD/EUROSTAT (2005) *Oslo Manual: Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data*, 3er ed. OECD/Eurostat. Paris.

Ochsenius, C. (2010) "Innovación local, redes de política social y nuevos arreglos institucionales en América Latina". En Salinas, J. y Ochsenius, C. (editores) *Innovación local en América Latina. Un recorrido por diversas experiencias latinoamericanas, estudios e investigaciones*. Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local.

O'Donnell, G. (1992) "Transitions, Continuities, and Paradoxes". En Mainwaring, S.; O'Donnell, G. y Valenzuela, J. S. (eds.). *Issues in Democratic Consolidation: The New South America Democracies in Comparative Perspective*. University of Notre Dame Press, Indiana.

Olin Wright, E. (2006) "Los Puntos de la Brújula. Hacia una alternativa socialista." *New Left Review* en español. No. 41. Nov/Dic. El original en inglés: Olin Wright, E. 2006. "Compasspoints. Towards a Socialist Alternative". *New Left Review*. (41) Sep-Oct: 93-124.

Olin Wright, E. (2010) *Envisioning real utopias*. Verso. London.

Ostrom, V. y Ostrom, E. (1999). "Public Goods and Public Choices". En McGinnis D. M. (ed) *Polycentricity and local public economies: readings from the workshop in political theory and policy analysis*. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington. The University of Michigan Press. United States of America.

Phills, J. A.; Deiglmeier, K. y Miller, D. T., (2008) "Rediscovering Social Innovation", *Stanford Social Innovation Review*, otoño de 2008.

Palomares Rodríguez, E. G. (2012) "Public Local Innovative Practices in Latin America: An Analysis of Internet Databases of 11 Awards for Social Innovations". En *Américas, the Johns Hopkins Journal in Latin American Studies*, volume 3 issue 1. Pag. 70-81

Panadero, A. (2006) "Replication Strategies and Transferability of Best Practices and Innovations: The Gawad Galing Pook Awards in the Philippines" En Bertucci, Guido y Alberti, Adriana, *Innovations in Governance and Public Administration. Replicating what works*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations publications. New York

Panebianco, A (1982) *Modelos de Partido*. Alianza. Madrid.

Paz Cuevas, C. (2005) *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*. IGLOM, México, D. F.

Phills, J. A. Jr; Deiglmeier, K.; Miller, D. T. (2008) "Rediscovering Social Innovation.". *Stanford Social Innovation Review*, Fall 2008.

Pierson, P. (2000) "Increasing returns, path dependence, and the study of politics." En *American Political Science Review*, Vol. 94, No.2, June. Pp. 251-267.

Prahalad, C.K.; Hammond, A. (2002) "Serving the World's Poor Profitably". En *Harvard Business Review*. Vol. 80. N. 9. Septiembre 2002. Harvard Business School Press. Boston, MA.

Quijano Torres, M. (2012) *200 Años de Administración pública en México. Los Gabinetes en México: 1821-2012*. Tomo III. Instituto Nacional de Administración Pública. México.

Ramdas, K.; Bishop, M. y Green, M. (2011) “Point-Counterpoint: Philantrocapiasm”. En *Stanford Social Innovation Review*. Num. 5, Dec. 15

Rey de Marulanda, N. y Tancredi, F. B. (2010) *De la innovación social a la política pública. Historias de éxito en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Report of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on Human Settlements (UN, 1995, A/50/37).

RICYT/OEA/CYTED. (2001) Manual de Bogotá: normalización de indicadores de innovación tecnológica en América Latina y el Caribe. RICYT/OEA/CYTED. Buenos Aires.

Riker, W. H. (1986) *The art of Political Manipulation*. Yale University Press. Binghamton.

Rittel, Horst, W. J. y Webber, M. M. (1996) “Dilemas de una teoría general de planeación”. En Aguilar Villanueva, Luis F. (1996) (ed.) *Problemas públicas y agenda de gobierno*. Colección Antologías de Política Pública. Miguel Ángel Porrúa, México.

Rodríguez Herrera, A. y Alvarado Ugarte, H. (2008) *Claves para la innovación social en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Rodríguez Wallenus, C. y García Vázquez, G. (2003) “Programa integral de separación, manejo, educación, proceso y aprovechamiento de los Residuos Sólidos Municipales, Teocelo, Veracruz. En Cabrero Mendoza, E (coord.) *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/ Premio gobiernos y gestión local. México.

Rojo, P. (2005) "Plan de Desarrollo Rural Integral. Guachochi, Chihuahua." En Guillén López, Tonatiuh y Rojo Calzada, Pablo (coord.) *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos*. Premio Gobierno y Gestión Local. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Fundación Ford. México.

Rosales, M. y Hernández, J. C. (2010) "Buen gobierno local, mejores prácticas y gestión del conocimiento: los bancos de buenas prácticas y su influencia en la acumulación de saber sobre desarrollo municipal y local". En Salinas, Jorge y Ochsenius, Carlos (editores) *Innovación local en América Latina. Un recorrido por diversas experiencias latinoamericanas, estudios e investigaciones*. Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local.

Rose, R. (2005) *Learning from Comparative Public Policy: A practical guide*. Routledge. London, Nueva York.

Rose, R. (1993) *Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space*. Chatham House, New Jersey.

Rose, R. (1991). "What is lesson-drawing?" *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30

Rosenblatt, M. (2011) "The use of innovation awards in the public sector: Individual and organizational perspective". *Innovation: management, policy & practice*. Volume 13, Issue 2, August 2011; pp. 207-219.

Rospir, J. I. (1999) "La globalización de las campañas electorales". En Muñoz-Alonso, A. e Ignacio Rospir, J. (edit.) *Democracia mediática y campañas electorales*. Ariel Comunicación. Barcelona.

Sabatier, P. A. (1999) "The need for better theories". En Sabatier, P. A. (edt.) *Theories of the policy process. Theoretical lenses on public policy*. Westview Press.

Sabatier, P. A. (2007) "The need for better theories". En Sabatier, Paul A. (edt.) *Theories of the policy process. Theoretical lenses on public policy*. 2nd edition. Westview Press.

Sádaba Rodríguez, I. (2012) “Introducción a la investigación social online”. En Arroyo Menéndez, M. y Sádaba Rodríguez, I. (coords.) *Metodología de la Investigación social. Técnicas innovadoras y sus aplicaciones*. Editorial Síntesis. Madrid.

Salinas, J. y Ochsenius, C. (2010) *Innovación local en América Latina. Un recorrido por diversas experiencias latinoamericanas, estudios e investigaciones*. Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local.

Sánchez Bernal, A. y García Bátiz, M. L. (2010) “Desarrollo urbano de impacto integral, Zapotlanejo, Jalisco”. En Guillén López, Tonatiuh y Rojo Calzada, Pablo (coord.) *Municipios en movimiento. Acción local para el desarrollo de México*. CIDE y Colegio de la Frontera Norte. México

Santos, B. de S. (2005). *El milenio huérfano: ensayos para una nueva cultura política*. Editorial Trotta/ILSA. Madrid.

Schneider, A. e Ingram, H. (1997) *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.

Schneider, A. e Ingram, H. (1993) “Social construction of target populations: implications for politics and policy”, En *American Political Science Review*, Vol. 2, Núm. 87. Pp. 334-347.

Schram, C. (2010) “All entrepreneurship is Social”, en *Stanford Social Innovation Review*, vol. 8, no.2

Schumpeter, J. A. (1984) *Capitalismo, socialismo y democracia*. Folio. España.

Sing Chahl, L. (2006) “Transferring Effective Practices. Excerpts from a Manual for South-South Cooperation”. En Bertucci, Guido y Alberti, Adriana (2006) *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations. New York.

Sonnleitner, W. (2013) “Explorando las dimensiones territoriales del comportamiento político: Reflexiones teórico-metodológicas sobre la geografía electoral, la cartografía exploratoria y los enfoques espaciales del voto”. *Revista de Estudios Sociológicos*. Colegio de México. Vol. XXXI. 2013.

Spink, P. (2008) La contribución del enfoque de las innovaciones a la mejoría de los servicios públicos. En Cabrero Mendoza, Enrique y Carrera Hernández, Ady P. (coord.) *Innovación Local en América Latina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE). México

Stein, E.; Tommasi, M.; Echeberría, K.; Lora, E. y Payne, M. (coord.) (2006) *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University, Planeta. México.

Stone, D. A. (2002) *Policy paradox. The art of political decision making*. W. W. Norton and Company. New York. London,

Stone, D. A. (1988) *Policy paradox and political reason*. Scott, Foresman. Glenview, Ill.

Stone, D. (2003) “Transnational Transfer Agents and Global Networks in the ‘Internationalisation’ of Policy”. Paper prepared for the “Internationalisation and Policy Transfer” Workshop, Tulane University, New Orleans. 11th to 12th April 2003. <http://www.tulane.edu/~dnelson/PolTransConv/Stone.pdf>

Stone, D. (2001) “Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas.” Centre for the Study of Globalisation and Regionalization. University of Warwick. Economic and Social Research Council. CSGR Working Paper No. 69/01 April 2001. <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingpapers/2001/wp6901.pdf>

Subirtas, J. (2011) “otra Sociedad ¿otra Política? De “no nos representan” a la democracia de lo común”. Icaria Editorial. Barcelona.

Subirats, J; Knoepfel, P.; Laure, C. y Varonne, F. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel. Barcelona.

Subirats, J. (2008) “Desarrollo urbano y política social. El valor de la proximidad”. En Cabrero Mendoza, Enrique y Carrera Hernández, Ady P. (coord.) *Innovación Local en América Latina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE). México

Subirats, J. y Gomà, R. (1998) *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Editorial Ariel. Barcelona

Sudarsky, J. (1988) *Clientelismo y desarrollo social : el caso de las cooperativas*. Tercer mundo, Bogotá.

Tapia Uribe, M. y Morales Huescas, R. (2010) “Parque recreativo, deportivo y comunitario “Eloisa Chiquis Cabada”, Durango, Durango. En Guillén López, T. y Rojo Calzada, P. (coord.) *Municipios en movimiento. Acción local para el desarrollo de México*. CIDE y El Colegio de la Frontera Norte. México

The Boston Indicators Project (2009) “A great reckoning: healing a growing divide. A summary of the Boston Indicators Project Report”. The Boston Indicators Project. Boston.

UNCTAD (2007), “The least developed countries report. Knowledge, technological learning and innovation for development”. Geneva: UNCTAD.

UNDESA (2007) “Guide for the Transfer and Adaptation of Innovations in Governance. Practical Tools and stops.”. The Department of Economic and Social Affairs of the United Nations UNDESA. UN-Habitat. A United Nations publication. New York. ST/ESA/PAD/SER.E/122. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan046742.pdf>

United Nations, Department of International Economic and Social affairs (1988) “Entrepreneurship and economic development”. En *Journal of Development Planning*. No.18. New York.

Vernis, A. (2009) “Innovación social local a través del mercado en las organizaciones de la sociedad civil en Iberoamérica”. En *Revista Española del Tercer Sector*. No. 13, Septiembre-Diciembre. Pp. 99-132.

You, N. y Kitio, V. (2006) “Best Practices Knowledge Management Framework” En Bertucci, G. y Alberti, A. (2006) *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations. New York

Young Foundation, NESTA (2008) “Making the most of local innovation”, Interim Report, noviembre de 2007. Convertido en definitivo en 2008. Londres.

Young Foundation (2007) *Social Innovation: What is it, Why it Matters, How it Can Be Accelerated*. Basingstoke Press. Londond.

Young Foundation, NESTA (2006) *Strong and Prosperous Communities: The local government White paper*. Londres.

Zahariadis, N. (2007) “The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects. ”. En Sabatier, Paul A. (edt.) *Theories of the policy process. Theoretical lenses on public policy*. Westview Press. 2nd edition.

Zahariadis, N. (2003) *Ambiguity and Choice in Public Policy*. Georgetown University Press. Washington, DC.

Zahariadis, N. (1999) “Ambiguity, time, and multiple streams”. En Sabatier, Paul A. (edt.) *Theories of the policy process. Theoretical lenses on public policy*. Westview Press.

Zahariadis, N. (1995). *Markets, States, and Public Policy: Privatization in Britain and France*. University of Michigan Press. Ann Arbor, MI.

Zahariadis, N. (1992) “To Sell or Not to Sell? Telecommunications Policy in Britain and France.” *Journal of Public Policy* 12:355–376.

Zizek, S. (2011) *Primero como tragedia, después como farsa*. Ediciones Akal. Madrid.

Zizek, Slavoj (2009) *First as tragedy, then as farce*. Verso. Nueva York.

Recursos Web:

Artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente al 5 de noviembre del 2003. Consultado el día 19 de noviembre del 2013 en la página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s>

Ash Center for Democratic Governance and Innovation de la Harvard Kennedy School of Government, patrocinado y promovido por la Fundación Ford. página de Internet del Government Innovators Network del Ash Center : http://www.innovations.harvard.edu/award_landing.html?year=&dloc=&iloc=Mexico&top=&viewAwards=View+Awards

Dubai International Award for Best Practices to Improve the Living Environment: <http://habitat.aq.upm.es/dubai/10/>

Experiencias en Innovación Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): <http://www.cepal.org/dds/innovacionsocial/>

“Guidelines for Transferring Effective Practices: A Practical Manual for South-South Cooperation” Commissioned by CityNet, Regional Network of Local Authorities for the Management of Human Settlements; UNDP Special Unit for Technical Cooperation among Developing Countries (TCDC); UNCHS (Habitat) Best Practices and Local Leadership Programme (BLP).

<http://www.ocs.polito.it/alpcityruo/dwd/lineeguida/5.pdf>

Innovations in American Government Awards Program. Harvard University Kennedy School of Government. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. http://www.innovations.harvard.edu/award_landing.html

Littleisis.org Visitada la última vez el 22 de julio del 2012:

http://littleisis.org/org/228/Kellogg_Company

Instituto Nacional para el Federalismo:

http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia#

Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local:

<http://www.innovacionlocal.org/>

Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio. CIDE, Colegio de la Frontera Norte y la Universidad de Guadalajara. México. <http://www.premiomunicipal.org.mx>

Premio Internacional de DUBAI sobre Mejores Prácticas (DIABP). Programa HABITAT de las Naciones Unidas.

<http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=34&cid=160>

Ramdas, Kavita N.; Bishop, Matthew y Green, Michael. (2011) Point-Counterpoint: Philanrocapitalism. En Stanford Social Innovation Review. Blog. 5 Diciembre 2011. http://www.ssireview.org/point_counterpoint/philanthrocapitalism

Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): <http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/>

The Future Poliy Award. World Future Council.

http://www.worldfuturecouncil.org/pr_future_policy_award.html

They rule. Visitada la última vez el 22 de julio del 2012. : <http://www.theyrule.net/>

Young Foundation. (2009). “Social innovation wins backing of President Obama and Barroso”. <http://www.youngfoundation.org/social-innovation/news/social-innovation-wins-backing-president-obama-and-barroso>

ANEXO. Datos electorales de las innovaciones reconocidas por el Premio Gobierno y Gestión Local en México.

Sobre la información que aparece en cada registro por año:

-Los nombre de los acaldes se obtuvieron en la página de Internet del Instituto Nacional para el Federalismo http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia#

-El número de votos de cada elección se obtuvo de las páginas de Internet de los Institutos electorales de los Estados en los que se sitúa cada municipio. Según la legislación electoral mexicana, son los Instituto Electorales Estatales los encargados de realizar las elecciones municipales. No todos los Institutos Electorales ofrecen la información; en el registro de cada municipio he agregado la legenda “No hay datos” para referirme a aquellos en los que no se encontró el registro del número de votos de las elecciones. En total me hacen falta 7 para “Votos A” y 10 para “Votos B”. Votos A se refiere a la primera elección con la cuál ganó el alcalde innovador. Votos B se refiere a la elección inmediata posterior a la de la elección del alcalde innovador.

En la base de datos del CIDE aparece el Partido Político, sin embargo tiene algunos problemas ya que o puede aparecer una innovación dos veces, con dos partidos distintos, o incluso puede aparecer un partido distinto al que encontré en los resultados electorales de los Institutos. Sobre esto le pregunté por correo electrónico a José Antonio Sánchez Cetina, Coordinador Técnico del Premio, quien me respondió lo siguiente el día 19 de febrero del 2013:

“los programas que registran dos partidos políticos en su ficha refieren a

alianzas electorales en el gobierno local. Ahora bien, nosotros, como política fundamental del Premio, tratamos de preservar al máximo la información que los participantes vacían en la ficha de registro tal y como la redactan. Así, los formularios de inscripción a menudo presentan errores de dedo o faltas de ortografía. Incluso

existen casos en los que quien registra el programa es un regidor cuya afiliación política no corresponde a la del partido al cual pertenece el presidente municipal y, por tanto, registra un partido distinto. Nuestra política es respetar la información que ellos suscriben de modo que no favorezcamos en absoluto ningún registro corrigiendo

redacción o mejorando datos. Cuando nos piden hacer el cambio de dicha información, corrigiendo o precisando información del municipio que participa, lo hacemos bajo su petición. Consideramos que esto no sucede con una frecuencia preocupante y preservamos la política de no modificar registros.”

Para revisar si esto sucede o no con “frecuencia preocupante”, cuándo el partido que encontré en los resultados electorales no coincide con el que aparece en la base de datos del CIDE, lo he señalado en el registro de cada innovación.

Para cada año se señala si las innovaciones premiadas aparecen también en la base de datos del Ash Center y en la del Observatorio Latinoamericano.

-El premio del CIDE es uno de los 10 programas que forman el Liason Group for Innovations in Governance and Public Action, coordinado por el Ash Center for Democratic Governance and Innovation de la Harvard Kennedy School of Government, patrocinado y promovido por la Fundación Ford. En la página de Internet del Government Innovators Network del Ash Center se ofrece la narrativa de 15 de las experiencias premiadas por el CIDE para ser estudiadas. De esas 15, 11 han sido reelectas. Las 15 corresponden a los periodos 2004,2005,2006.

http://www.innovations.harvard.edu/award_landing.html?year=&dloc=&iloc=Mexico&top=&viewAwards=View+Awards

-De los 10 programas del Liason Group, 4 de ellos están en Latino America y son parte además del Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local. Este Observatorio forma parte de la investigación doctoral, por lo que se revisó si las innovaciones que aparecen en su base de datos coinciden con las premiadas en el CIDE. El resultado, sólo 24 de las 56 que aparecen en la base de datos del Observatorio Latinoamericano coinciden con las innovaciones premiadas por el CIDE.

http://www.innovacionlocal.org/bancodeinnovaciones.php?q=Ingresa+una+palabra+o+frase&user_pais=&prog_id=04&areappal=&areatrans=&areaate=&tipo=av&lang=es

-Considerando entonces que no todas las del Observatorio son las premiadas por el CIDE, he revisado cuáles de las innovaciones Ash Center aparecen en el Observatorio. El resultado es que son 10 las innovaciones del Ash Center que aparecen en el Observatorio.

2001

Instituto Municipal de Investigación y Planeación <i>Área: Modernización Administrativa</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
JUAREZ, Chihuahua Tamaño: Metropolitano Periodo de gobierno: 1998-2001/2 (elección extraordinaria 2002) Censo 2000: 643419	PAN Gustavo Elizondo Aguilar No. de Votos: 149689 V. T. Emitida: 343536	PAN Jesús Alfredo Delgado Muñoz No. de Votos: 139356 V. T. Emitida: 297014 % de la Pobl.: 21.66%
Modernización del Catastro-Predial de Guadalajara <i>Área: Modernización Financiera</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
GUADALAJARA, Jalisco Tamaño: Metropolitano Periodo de gobierno: 2000-2003 Censo 2000: 1646319	PAN Fernando Garza Martínez No. de Votos: 318941 V. T. Emitida: 650180	PAN Emilio González Márquez No. de Votos: 295253 V. T. Emitida: 674241 % de la Pobl.: 17.93%
Reservas territoriales <i>Área: Planeación Urbana</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
NUEVO LAREDO, Tamaulipas Tamaño: Urbano Periodo de gobierno: 1999-2001 Censo 2000: 310915	PRI Horacio E. Gárza Gárza No. de Votos: 52323 V. T. Emitida: 76914	PRI José Manuel Suárez López No. de Votos: 52178 V. T. Emitida: 89544 % de Pobl.: 16.78%

2001 No-reelección

Consejo Democrático Municipal <i>Área: Participación Ciudadana</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
CUQUIO, Jalisco Tamaño: Rural Periodo de gobierno: 2000-2003 Censo 2000: 17554	PRD Héctor Manuel Figueroa Plascencia No. de Votos: 2544 V. T. Emitida: 6674	PAN Adrián Cornelio González Fernández No. de Votos: 3047 V. T. Emitida: 7080 % de la Pobl.: 17.36%
Organización para superar los conceptos básicos de desarrollo en la región		

Área: <i>Modernización Administrativa</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
IXTLAN DE JUAREZ, Oaxaca Tamaño: Semiurbano	Usos y Costumbres	Usos y Costumbres

2002

Desarrollo Económico de Mexxicacán Área: <i>Desarrollo Municipal</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
MEXTICACAN, Jalisco Tamaño: Semiurbano Periodo de gobierno: 2000-2003 Censo 2000: 6974	PAN Rubén Pérez Lomelí No. de Votos: 1386 V. T. Emitida: 2810	PAN Jesús Yañez González No. de Votos: 1184 V. T. Emitida: 2593 % de la Pobl.: 16.98%
Mejoramiento de caminos Área: <i>Desarrollo Municipal</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
IXTLAHUACA, Estado de México Tamaño: Urbano Periodo de gobierno: 2000-2003 Censo 2000: 115165	PRI-Convergencia Carlos Antonio Quijada Arias No. de Votos: 20553 V. T. Emitida: 40609	PRI-PVEM José Suárez Reyes No. de Votos: 14330 V. T. Emitida: 36170 % de la Pobl.: 12.44%

2002 No-reelección

Predial Trabajando Área: <i>Modernización Administrativa</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
TEPALCINGO, Morelos Tamaño: Semirubano Periodo de gobierno: 2000-2003 Censo 2000: 24133	PRD (Alianza por Morelos) (CIDE aparecen dos veces, una PRI y otra APM) Galdino Ríos Molina No. de Votos: 3383 V. T. Emitida: 8561	PRI Miguel Angel Flores Torres No. de Votos: 3719 V. T. Emitida: 8805 % de la Pobl.: 15.41%
Programa integral de separación, manejo, educación, proceso y aprovechamiento de los residuos sólidos municipales en Teocelo, Veracruz. Área: <i>Conservación Ecológica</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
TEOCELO, Veracruz Tamaño: Urbano Periodo de Gobierno: 2001-2004 Censo 2000: 14900	PRI-PSN Alejandro Federico May Lovillo No. de Votos: 2439 V. T. Emitida: 5902	PRD-PT-Convergencia Rogelio Martínez Olmos No. de Votos: 1873 V. T. Emitida: 6770 % de la Pobl.: 12.57%

Programa Integral de Modernización Administrativa Electrónica		
<i>Área: Modernización Administrativa</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
AGUASCALIENTES, Aguascalientes Tamaño: Metropolitano Periodo de Gobierno: 2002-2004 Censo 2000: 643419	PAN Ricardo Magdaleno Rodríguez No. de Votos: 79398 V. T. Emitida: 175572	PAN Martín Orozco Sandoval No. de Votos: 112123 V. T. Emitida: 235268 % de la Pobl.: 17.43%
Hacia la institucionalización del coplademun ciudadano		
<i>Área: Transparencia y Rendición de Cuentas</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
YECAPIXTLA, Morelos Tamaño: Urbano Periodo de gobierno: 2000-2003 Censo 2000: 36582	PRD (Alianza por Morelos) Benito Jiménez Zavala No. de Votos: 4253 V. T. Emitida: 11568	PRD Alberto Flores de la Torre No. de Votos: 3389 V. T. Emitida: 11615 % de la Pobl.: 9.26%
Ordenamiento territorial municipal		
<i>Área: Planeación Urbana</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
SANTA MARIA HUATULCO, Oaxaca Tamaño: Semiurbano Periodo de gobierno: 2002-2004 Censo 2000: 28327	PRI José E. Hernández Martínez No. de Votos: 3322 V. T. Emitida: 7472	PRI José Humberto Cruz Ramos No. de Votos: 3697 V. T. Emitida: 9598 % de la Pobl.: 13.05%
Construyamos juntos tu casa		
<i>Área: Política Social</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
LAS MARGARITAS, Chiapas Tamaño: Semiurbano Periodo de gobierno: 2002-2004 Censo 2000: 87034	PRD (en la base de datos del CIDE dice PRI...Pese a que en su libro, dice PRD) Jorge Luis Escandón Hernández No. de Votos: No hay datos V. T. Emitida: No hay datos	PT-PRD José Antonio Vázquez Hernández No. de Votos: 14419 V. Total Emitida: 29894 % de la Pobl.: 16.57%

2003 No-reelección

Desarrollo Regional de los Pueblos Zapotecas del Sector Zoogocho Enfoque Social.		
<i>Área: Infraestructura Municipal e Imagen Urbana</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
SAN BALTAZAR YATZACHI EL BAJO, Oaxaca Tamaño: Semiurbano	Usos y Costumbres	Usos y Costumbres

2004

Plan de Desarrollo Rural integral		
<i>Área: Desarrollo Municipal</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
GUACHOCHI, Chihuahua Tamaño: Rural Periodo de gobierno: 2001-2004 Censo 2000: 40615	PRI Martín Ubaldo Solís Reyes No. de Votos: 6248 V. T. Emitida: 10760	PRI-PVEM-PT “Alianza con la Gente” José Leobardo Acosta Aguirre No. de Votos: 6539 V. T. Emitida: 9503 % de la Pobl.: 16.10%
Modernización del Servicio Público de Transporte		
<i>Área: Servicios Públicos</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
LEON, Guanajuato Tamaño: Metropolitano Periodo de gobierno: 2003-2006 Censo 2005: 1278087	PAN Ricardo Alaniz Posada No. de Votos: 184368 V. T. Emitida: No hay Datos	PAN Vicente Guerrero Reynoso No. de Votos: 333036 V. T. Emitida: 529216 % de la Pobl.: 26.06%
Eco-Impulso		
<i>Área: Conservación Ecológica</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
TEPATITLAN DE MORELOS, Jalisco Tamaño: Urbano Periodo de gobierno: 2003-2006 Censo 2005: 126625	PAN Leonardo García Camarena No. de Votos: 22764 V. T. Emitida: 44884	PAN Raul Alcala Cortes No. de Votos: 27342 V. T. Emitida: 52988 % de la Pobl.:21.59%
Establecimiento e Industrialización de Maracuyá		
<i>Área: Desarrollo Municipal</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
TOTUTLA, Veracruz Tamaño: Semiurbano Periodo de gobierno: 2001-2004 Censo 2005: 14952	PAN (CIDE aparece dos veces, en una PAN en otra PRI) Noe Rey León Martínez	PAN Raúl Alberto Flores Servín

	No. de Votos: 3540 V. T. Emitida: 6980	No. de Votos: 3332 V. T. Emitida: 7181 % de la Pobl.: 22.28%
--	---	--

2004 No-reelección

Vivienda Económica <i>Área: Política Social</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
HERMOSILLO, Sonora Tamaño: Gran Ciudad Periodo de gobierno: 2003-2006 Censo 2005: 701838	PAN Maria Dolores Del Rio Sanchez No. de Votos: 116617 V. T. Emitida: 221474	PRI-Nueva Alianza Ernesto Gandara Camou No. de Votos: 120134 V. T. Emitida: 250278 % de la Pobl.: 17.12%

2005

Proyecto del Sistema Regional de Recolección y Disposición Final de Basura de la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG) <i>Área: Infraestructura Municipal e Imagen Urbana</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
IGUALA DE LA INDEPENDENCIA, Guerrero Tamaño: Urbano Periodo de gobierno: 2002-2005 Censo 2005: 128444	PRD (CIDE dos veces, PRI y PRD, puede ser ya que es Intermunicipal) Lázaro Mazón Alonso No. de Votos: 20011 V. T. Emitida: 38651	PRD Antonio Salvador Jaimes Herrera No. de Votos: 17516 V. T. Emitida: 40596 % de la Pobl.: 13.64%
Iniciativa intermunicipal para la gestión integral de la cuenca del río Ayuquila (IIGICRA) <i>Área: Conservación Ecológica</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
EL LIMON, Jalisco Tamaño: Urbano Periodo de gobierno: 2003-2006 Censo 2005: 5410	PRI (CIDE dos veces, PAN y PRI; puede ser ya que es Intermunicipal) Daniel Ramírez Sanchez No. de Votos: 1058 V. T. Emitida: 2895	PRI Jaime Hernandez Camacho No. de Votos: 918 V. T. Emitida: 2940 % de la Pobl.: 16.97%
Programa de protección civil, un compromiso compartido: ayuntamiento-comunidades rurales del municipio de Campeche. <i>Área: Seguridad Pública y Protección Civil</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
CAMPECHE, Campeche Tamaño: Urbano	PRI Fernando Eutimio Ortega Bernes	PRI Carlos Oznerol Pacheco Castro

Periodo de gobierno: 2003-2006 Censo 2005: 238850	No. de Votos: 46200 V. T. Emitida: 94500	No. de Votos: 38736 V. T. Emitida: No hay datos % de la Pobl.: 16.22%
---	---	--

2005 No-reelección

Yo le voy a Hermosillo <i>Área: Infraestructura Municipal e Imagen Urbana</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
HERMOSILLO, Sonora Tamaño: Gran Ciudad Periodo de gobierno: 2003-2006 Censo 2005: 701838	PAN Maria Dolores Del Rio Sanchez No. de Votos: 116617 V. T. Emitida: 221474	PRI-Nueva Alianza Ernesto Gandara Camou No. de Votos: 120134 V. T. Emitida: 250278 % de la Pobl.: 17.12%
Coordinación de Atención a las Mujeres <i>Área: Política Social</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
CUNDUACAN, Tabasco Tamaño: Semiurbano Periodo de gobierno: 2004-2006 Censo 2005: 112036	PRD (CIDE: sale dos veces, una PRD y otra PRI) Cesar Francisco Burelo Burelo No. de Votos: 23674 V. T. Emitida: 40920	PRI Francisco Jesús Sánchez Soberano No. de Votos: 21890 V. T. Emitida: 46889 % de la Pobl.: 19.54%

2006

Estrategia Municipal para el Desarrollo Regional <i>Área: Desarrollo Municipal</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
ENSENADA, Baja California Tamaño: Urbano Periodo de gobierno: 2004-2007 Censo 2005: 413481	PAN Cesar Antonio Catalán Sosa No. de Votos: 32604 V. T. Emitida: 80510	PAN-PANAL-PES (Alianza por Baja California ABC) Pablo Alfaro López No. de Votos: 52927 V. T. Emitida: 115012 % de la Pobl.: 12.80%
Unidos planeamos el desarrollo <i>Área: Participación Ciudadana</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
VILLAFLORES, Chiapas Tamaño: Semiurbano Periodo de gobierno: 2004-2006 Censo 2005: 93023	PRD-PAN-PT (CIDE:PRI) Martín Uribel Ruíz Clemente No. de Votos: 18977 V. T. Emitida: 31648	PRD-PT-Convergencia Adolfo Chacon Castillo No. de Votos: 33416 V. T. Emitida: 67972 % de la Pobl.: 35.92%

Sistema de movilidad urbana integral de Ciudad Juárez <i>Área: Planeación Urbana</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
JUAREZ, Chihuahua Tamaño: Metropolitano Periodo de gobierno: 2004-2007 Censo 2005: 1313338	PRI-PVEM-PT “Alianza con la Gente” (CIDE: PAN) Héctor Agustín Murguía Lardizabal No. de Votos: 181577 V. T. Emitida: 331461	PRI Coalición Alianza por chihuahua José Reyes Ferriz No. de Votos: 148778 V. T. Emitida: 276669 % de la Pobl.: 11.33%

2006 No-reelección

Rutas Turísticas de Cabo Corrientes <i>Área: Desarrollo Municipal</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
CABO CORRIENTES, Jalisco Tamaño: Semiurbano Periodo de gobierno: 2003-2006 Censo 2005: 9034	PAN Gustavo González Villaseñor No. de Votos: 2467 V. T. Emitida: 4705	PRI Francisco Javier Bravo Salazar INAFED Carlos Alberto Orozco Madrigal IEPCJ No. de Votos: 2740 V. T. Emitida: 4839 % de la Pobl.: 30.33%
Modelo de Desarrollo para el Municipio de La Huacana bajo criterios de Sustentabilidad <i>Área: Desarrollo Municipal</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
LA HUACANA, Michoacán Tamaño: Rural Periodo de gobierno: 2005-2007 Pobl. 2005: 31774	PRD (CIDE: PRI) Luis Mario Romero Tinoco No. de Votos: 4666 V. T. Emitida: 12894	PRI Salomon Fernando Rosales Reyes No. de Votos: 5144 V. T. Emitida: 23584 % de la Pobl.: 16.19%

Liderazgo y Participación Social en la Educación: Una Propuesta Alternativa de Gestión Local		
<i>Área: Educación, Cultura y Deporte</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
LAS MARGARITAS, Chiapas Tamaño: Semiurbano Periodo de gobierno: 2004-2006 Censo 2005: 98374	PT (CIDE: PRI) José Antonio Vázquez Hernández No. de Votos: 14419 V. T. Emitida: 29894	PRD-PT-Convergencia Rafael Guillen Domínguez No. de Votos: 22760 V. T. Emitida: 37858 % de Pobl.: 23.14%
Transparencia y acceso a la información pública		
<i>Área: Transparencia y Rendición de Cuentas</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
CINTALAPA, Chiapas Tamaño: Semiurbano Periodo de gobierno: 2004-2006 Censo 2005: 73668	PRD (CIDE:PRI) Miguel Ángel Luna Salinas No. de Votos: 6588 V. T. Emitida: 24690	PRD-PT-Convergencia Alexander Trinidad Vázquez No. de Votos: 31829 V. T. Emitida: 61405 % de la Pobl.: 43.21%
Programa de saneamiento de residuos peligrosos		
<i>Área: Conservación Ecológica</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
NUEVO LAREDO, Tamaulipas Tamaño: Urbano Periodo de gobierno: 2005-2007 Censo 2005: 355827	PRI Daniel Peña Treviño No. de Votos: 46935 V. T. Emitida: 98165	PRI-Nueva Alianza Ramón Gárza Barrios No. de Votos: 71293 V. T. Emitida: 108802 % de la Pobl.: 20.04%

2007 No-reelección

Puro Potosino		
<i>Área: Desarrollo Municipal</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
SAN LUIS POTOSI, San Luis Potosi Tamaño: Metropolitano Periodo de gobierno: 2006-2009 Censo 2005: 730950	PAN-Nueva Alianza Jorge Lozano Armengol No. de Votos: 161862 V. T. Emitida: 285124	PRI Victoria Amparo G. Labastida Aguirre No. de Votos: 115883 V. T. Emitida: No hay datos % de la Pobl.: 15.85%
Ángeles al Vuelo 2006... Taller de Computación para las Mujeres Reclusas y Desarrollo Integral de sus Hijos		
<i>Área: Política Social</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral

MORELIA, Michoacán Tamaño: Gran Ciudad Periodo de gobierno: 2005-2007 Censo 2005: 684145	PAN (CIDE: PRI) Salvador López Orduña No. de Votos: 58600 V. T. Emitida: 160384	PRI-PVEM Fausto Vallejo Figueroa No. de Votos: 108921 V. T. Emitida: NHD
--	--	---

2008

Programa para protección, conservación e investigación de tortugas marinas de la dirección municipal de ecología en los Cabos, Baja California Sur. <i>Área: Conservación Ecológica</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
LOS CABOS, Baja California Sur Tamaño: Urbano Periodo de gobierno: 2005-2008 Censo 2005: 164162	PRD-Convergencia COALICION (¿PT?) Luis Armando Díaz No. de Votos: 18329 V. T. Emitida: 35159	PRD-PT-Convergencia (Coalición Por el Bien de Sudcalifornia) Oscar René Núñez Cosío No. de Votos: 25309 V. T. Emitida: 48988 % de la Pobl.: 15.42%
El valor de las Mujeres <i>Área: Política Social</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
SOLIDARIDAD, Quintana Roo Tamaño: Semiurbano Periodo de gobierno: 2005-2008 Censo 2005: 135512	PRI Carlos Manuel Joaquin Gonzalez No. de Votos: 16430 V. T. Emitida: 24603	PRI Eduardo Roman Alcocer No. de Votos: 22498 V. T. Emitida: 29116 % de la Pobl.: 16.60%
Jaral del Progreso, un municipio transparente <i>Área: Transparencia y Rendición de Cuentas</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
JARAL DEL PROGRESO, Guanajuato Tamaño: Urbano Periodo de gobierno: 2006-2009 Censo 2005: 31780	PAN- Nueva Alianza Verónica Orozco Gutiérrez No. de Votos: 7769 V. T. Emitida: No hay datos	PAN José Alfonso Borja Pimentel No. de Votos: 6273 V. T. Emitida: No hay datos % de la Pobl.: 19.74%

2008 No-reelección

Programa de desarrollo urbano de impacto integral <i>Área: Planeación Urbana</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
ZAPOTLANEJO, JALISCO	PAN (CIDE: aparece dos veces, una PAN y otra PRI)	PVEM Juan José Jimenez Parra

Tamaño: Urbano Periodo de gobierno: 2006-2009 Censo 2005: 55827	Héctor Álvarez Contreras No. de Votos: 12105 V. T. Emitida: 23292	No. de Votos: 11112 V. T. Emitida: 23579 % de Pobl.: 19.90%
Tecnología de punta en el manejo del recurso hídrico Área: <i>Servicios Públicos</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
ZUMPANGO, México Tamaño: Urbano Periodo de gobierno: 2006-2009 Censo 2005: 127988	PRI-PVEM Enrique Mazutti Delgado No. de Votos: 13815 V. T. Emitida: 28596	PAN Alejandro Cenovite Flores Jimenez No. de Votos: 20428 V. . Emitida: 46513 % de la Pobl.: 15.96%

2009

Parque recreativo, deportivo y comunitario Eloísa Chiquis Cabada Área: <i>Política Social</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
DURANGO, Durango Tamaño: Gran Ciudad Periodo de gobierno: 2007-2010 Censo 2010: 582267	PRI-Nueva Alianza Jorge Hernandez Caldera No. de Votos: 81596 V. T. Emitida: 162964	PRI-Nueva Alianza Adan Soria Ramírez No. de Votos: 78377 V. T. Emitida: 212736 % de la Pobl.: 13.46%
Ahorro de energía Área: <i>Conservación Ecológica</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
SAN NICOLAS DE LOS GARZA, Nuevo León Tamaño: Metropolitano Periodo de gobierno: 2009-2012 Censo 2010: 443273	PAN Carlos Alberto De la Fuente Flores No. de Votos: 137267 V. T. Emitida: 213160	PAN Pedro Salgado Almacér No. de Votos: 143122 V. T. Emitida: 230500 % de la Pobl.: 32.29%

2009 No-reelección

Programa Integral de Aseguramiento de Calidad Área: <i>Seguridad Pública y Protección Civil</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
MEXICALI, Baja California Tamaño: Gran Ciudad Periodo de gobierno: 2007-2010 Censo 2010: 936826	PAN-Nueva Alianza-PES (Alianza por Baja California PAS) Rodolfo Valdez Gutierrez No. de Votos: 133835 V. T. Emitida: 261251	PRI-PVEM Francisco José Pérez Tejada Padilla No. de Votos: 102200 V. T. Emitida: 235374 % de la Pobl.: 10.91%
Programa de desarrollo forestal comunitario Área: <i>Desarrollo Municipal</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral

GUACHOCHI, Chihuahua Tamaño: Rural Periodo de gobierno: 2007-2009 Censo 2010: 45881	PRI Martín Ubaldo Solís Reyes No. de Votos: 5399 V. T. Emitida: 11864	PAN Andrés Balleza Carreón No. de Votos: 7084 V. T. Emitida: 15655 % de la Pobl.: 15.44%
Programa Municipal de Alfabetización "Apúntate a Tiempo" Área: <i>Educación, Cultura y Deporte</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
PUEBLA, Puebla Tamaño: Metropolitano Periodo de gobierno: 2008-2011 Censo 2010: 1539819	PRI-PVEM (coalición unidos para ganar) (CIDE: aparecen dos veces, PRI y PAN) Blanca María del S. Alcala Ruiz No. de Votos: 224538 V. T. Emitida: 443292	PAN (Compromiso por Puebla) Eduardo Rivera Perez No. de Votos: 308697 V. T. Emitida: 572530 % de la Pobl.: 20.05%

2010

Observatorio de Indicadores Sociales de la Mujer Área: <i>Política Social</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
GOMEZ PALACIO, Durango Tamaño: Urbano Periodo de gobierno: 2007-2010 Censo 2010: 327985	PRI-Nueva Alianza Ricardo Armando Rebollo Mendoza No. de Votos: 47566 V. T. Emitida: 92461	PRI-Nueva Alianza Maria del Rocio Rebollo Mendoza No. de Votos: 55334 V. T. Emitida: 107093 % de la Pobl.: 16.87%
Durango, Ciudad Digital Área: <i>Modernización Administrativa</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
DURANGO, Durango Tamaño: Gran Ciudad Periodo de gobierno: 2007-2010 Censo 2010: 582267	PRI-Nueva Alianza Jorge Hernandez Caldera No. de Votos: 81596 V. T. Emitida: 162964	PRI-Nueva Alianza Adan Soria Ramírez No. de Votos: 78377 V. T. Emitida: 212736 % de la Pobl.: 13.46%

2010 No-reelección

Gestión efectiva a partir de un diagnóstico participativo Área: <i>Desarrollo Municipal</i> Proyecto ecoturístico "Parque natural Yosondua" Área: <i>Desarrollo Municipal</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
SANTIAGO YOSONDUA, Oaxaca Tamaño: Rural	USOS Y COSTUMBRES	USOS Y COSTUMBRES

Creación latente, fondo de apoyo para proyectos ciudadanos Área: <i>Educación, Cultura y Deporte</i> Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal (SEDEM) Área: <i>Transparencia y Rendición de Cuentas</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
PUEBLA, Puebla Tamaño: Metropolitano Periodo de gobierno: 2008-2011 Censo 2010: 1539819	PRI-PVEM (coalición unidos para ganar) (CIDE: aparecen dos veces, PAN y PRI) Blanca María del S. Alcala Ruiz No. de Votos: 224538 V. T. Emitida: 443292	PAN (Compromiso por Puebla) Eduardo Rivera Perez No. de Votos: 308697 V. T. Emitida: 572530 % de la Pobl.: 20.05%

2011

Programa de ahorro y eficiencia energética Área: <i>Servicios Públicos</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
AGUASCALIENTES, Aguascalientes Tamaño: Metropolitano Periodo de gobierno: 2008-2010 Censo 2010: 797010	PRI (CIDE: PAN) Francisco Gabriel Arellano No. de Votos: 69266 V. T. Emitida: 209282	PRI-PVEM-NA Lorena Martínez Rodríguez No. de Votos: 160119 V. T. Emitida: 290859 % de la Pobl.: 20.09%
Proyecto Integral para el Manejo Integral y Recuperación del Sistema de Captación de Agua Área: <i>Conservación Ecológica</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
TOLUCA, Estado de México Tamaño: Metropolitano Periodo de gobierno: 2009-2011 Censo 2010: 819561	PRI-PVEM-Nueva Alianza-PSD-PFD (CIDE: PAN) Maria Elena Barrera Tapia No. de Votos: 184176 V. T. Emitida: 305748	PRI-PVEM-PANAL Coalición Unidos por Ti Martha Hilda González Calderón No. de Votos: 185612 V. T. Emitida: No hay datos % de la Pobl.: 22.65%
Parque las Riberas Área: <i>Conservación Ecológica</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
CULIACAN, Sinaloa Tamaño: Gran Ciudad Periodo de gobierno: 2007-2010 Censo 2010: 858638	PRI-Nueva Alianza (Coalición Sinaloa Avanza) Guadalupe de Jesús Vizcarra Calderón No. de Votos: 153067 V. T. Emitida: 221042	PRI-PVEM-Nueva Alianza (Alianza para ayudar a la gente) Héctor Melesio Cuen Ojeda No. de Votos: 171721 V. T. Emitida: 311643 % de la Pobl.: 20.00%
Rescate de espacios públicos un plan integral de Articulación Social		

<i>Área: Infraestructura Municipal e Imagen Urbana</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
ORIZABA, Veracruz Tamaño: Gran Ciudad Periodo de gobierno: 2008-2010 Censo 2010: 120995	PRI (en INAFED dice: CAFV) Juan Manuel Diez Francos No. de Votos: No hay datos V. T. Emitida: No hay datos	PRI-Coalición Veracruz para adelante (PVEM- PRV) Hugo Chahin Maluly No. de Votos: 22067 V. T. Emitida: 47085 % de la Pobl.: 18.24%

2011 No-reelección

Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sureste <i>Área: Servicios Públicos</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
CONCEPCION DE BUENOS AIRES, Jalisco Tamaño: Urbano Periodo de gobierno: 2009-2012 Censo 2010: 5933	PAN (CIDE: aparece dos veces, PAN y PRI) Maria Guadalupe Buenrostro Ortiz No. de Votos: 1307 V. T. Emitida: 2964	PRI-PVEM (compromiso por Jalisco) Gonzalo Zuñiga Arias No. de Votos: 1435 V. T. Emitida: 3186 % de la Pobl.: 24.19%

2012

Suministro de Energía Renovable en el Alumbrado Público <i>Área: Servicios Públicos</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
SAN PEDRO GARZA GARCÍA, Nuevo León Tamaño: Gran Ciudad Periodo de gobierno: 2009-2012 Censo 2010: 122659	PAN Mauricio Fernández Garza No. de Votos: 28605 V. T. Emitida: 61365	PAN Roberto Ugo Ruiz Cortes No. de Votos: 41263 V. T. Emitida: 98716 % de la Pobl.: 33.64%
Regulación de emisiones del ramo alimenticio de la cabecera municipal Santa Rosa Jauregui <i>Área: Conservación Ecológica</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
QUERETARO, Querertaro Tamaño: Metropolitano Periodo de gobierno: 2009-2012 Censo 2010: 801940	PAN Francisco Domínguez Servién No. de Votos: 139737 V. T. Emitida: 311290	PAN Roberto Loyola Vera No. de Votos: 147962 V. T. Emitida: 383830 % de la Pobl.: 18.45%
Centros comunitarios y programa Hábitat <i>Área: Infraestructura Municipal</i>		

Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
JUAREZ, Chihuahua Tamaño: Metropolitano Periodo de gobierno: 2010-2013 Censo 2010: 1332131	PRI (PVEM-PNA) Hector Agustín Murguía Lardizabal No. de Votos: 161501 V. T. Emitida: 309030	PRI (PVEM-PNA) No. de Votos: 134997 V. T. Emitida: % de la Pobl.: 10.13

2012 No-reelección

Transformación del rastro municipal en un centro de sacrificio ecológico, metropolitano, sustentable y humanitario <i>Área: Servicios Públicos</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
JESÚS MARÍA, Aguascalientes Tamaño: Urbano Periodo de gobierno: 2010-2013 Censo 2010: 99590	PRI (PVEM-PNA) Martín Gerardo Chavez de Bosque No. de Votos: 14660 V. T. Emitida: 28820	PAN-PRD No. de Votos: 13554 V. T. Emitida: 27315 % de la Pobl.: 13.61
Línea verde <i>Área: Conservación Ecológica</i>		
Municipio	Gobierno en Turno	Resultado electoral
AGUASCALIENTES, Aguascalientes Tamaño: Metropolitano Periodo de gobierno: 2010-2013 Censo 2010: 797010	PRI (PVEM-PNA) Lorena Martínez Rodríguez No. de Votos: 160119 V. T. Emitida: 290859	PAN-PRD No. de Votos: 93390 V. T. Emitida: 231784 % de la Pobl.: 11.72